



ВІСНИК ***КОНСТИТУЦІЙНОГО*** ***СУДУ УКРАЇНИ***

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія KB № 2444

Виходить
шість разів на рік

Засновник:
Конституційний Суд України
Адреса: 01033, м. Київ-33,
вул. Жилянська, 14

3/2010

© Конституційний Суд України, 2010

Редакційна рада

- | | |
|-------------------------|---|
| А. Стрижак | — Голова Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук (голова Редакційної ради) |
| Ю. Баулін | — суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
(заступник голови Редакційної ради) |
| І. Домбровський | — суддя Конституційного Суду України |
| В. Кампо | — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук |
| М. Козюбра | — суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України |
| М. Костицький | — суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України |
| П. Пацурківський | — декан юридичного факультету Чернівецького
національного університету імені Юрія Федьковича,
доктор юридичних наук, професор |
| А. Селіванов | — Постійний представник Верховної Ради України
у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент НАПрН України |
| П. Стецюк | — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук |
| П. Ткачук | — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук |
| С. Шевчук | — професор кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук Національного університету
«Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук |

У НОМЕРІ

Акти Конституційного Суду України

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України	7
Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України	16
Окрема думка судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України	24
Окрема думка судді Конституційного Суду України Шижкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України	27
Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад»	31
Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України	37

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України 44

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Домбровського І. П.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України 54

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Стецюка П. Б.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України 60

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України 63

Висновок Конституційного Суду України

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України) 67

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 80 Конституції України 79

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 38 Кодексу законів про працю України 82

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кіровської міської ради Донецької області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, частин першої, другої статті 143 Конституції України, частини першої статті 10, частини першої статті 11, підпункту 2 пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частини третьої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», абзацу сьомого статті 13, частини третьої статті 20 Закону України «Про теплопостачання», пункту 7 статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 85

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення розгляду конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Гошовського З. Й. керівником торговельно-економічної місії у складі Посольства України в Словаччій Республіці» 88

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційними поданнями 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати», 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», частини другої статті 54, частини першої статті 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» та додатків № 3, № 7 до нього і 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 46, 54, частин першої, другої, третьої статті 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» 90

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Загального реєстру податкових накладних» 96

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядової комісії з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України» 99

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про залучення державним підприємством для постачання медичних установ «Укрмедпостач» у 2009 році іноземного кредиту для реалізації інвестиційного проекту щодо забезпечення лікувально-профілактичних закладів медичним та іншим обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами під державну гарантію» 101

Зовнішні зв'язки Конституційного Суду України

Лютий – травень 2010 року 104

Теорія та практика конституційної юрисдикції

В. Авер'янов. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні 106

В. Устименко, Р. Джабраїлов. Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України 116

Ю. Мірошніченко. Проблеми забезпечення верховенства Конституції України в питаннях соціальної держави 125

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган»,
«вищий судовий орган», «касаційне оскарження»,
які містяться у статтях 125, 129 Конституції України

м. Київ
11 березня 2010 року
№ 8-рп/2010

Справа № 1-1/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича — доповідача,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича — доповідача,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Максимо-
ва Владислава Володимировича, Постійного представника Верховної Ради
України у Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича,
представників Верховної Ради України Кармазіна Юрія Анатолійовича, Новіко-
вої Юлії Володимирівни, представника Верховного Суду України Константого
Олександра Володимировича, представника Вищого адміністративного суду

України Цуркана Михайла Івановича, представника Вищого господарського суду України Бондаренка Ігоря Івановича

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», які містяться у статті 125, терміна «касаційне оскарження», що міститься у статті 129 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 46 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у офіційній інтерпретації термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», які містяться у статті 125, терміна «касаційне оскарження», що міститься у статті 129 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Стецюка П. Б., пояснення Максимова В. В., Селіванова А. О., Кармазіна Ю. А., Новікової Ю. В., Константого О. В., Цуркана М. І., Бондаренка І. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розкрити зміст та дати офіційне тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», які містяться у статті 125, терміна «касаційне оскарження», що міститься у статті 129 Конституції України, у їх взаємозв'язку, а також роз'яснити: «чи означає, що конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції наділяє його конституційним повноваженням здійснювати наступний після Вищого господарського та Вищого адміністративного судів України касаційний перегляд і перегляд за винятковими обставинами рішень господарських та адміністративних судів; чи означає передбачена пунктом 8 частини третьої статті 129 Конституції України така основна засада судочинства, як «касаційне оскарження рішення суду», тільки одноразове оскарження; чи означає закріплений в частині третій статті 125 Конституції України статус вищих спеціалізованих судів — вищих судових органів, що вони є остаточною процесуальною касаційною інстанцією щодо оскарження рішень місцевих і апеляційних господарських та адміністративних судів; чи є оскарження до Верховного Суду України рішень адміністративних судів за винятковими обставинами їх повторним касаційним оскарженням; чи є перегляд Верховним Судом України судових рішень за винятковими обставинами в адміністративному судочинстві самостійною конституційною засадою судочинства; чи можна в законах України передбачати (встановлювати) інші форми оскарження рішень судів загальної юрисдикції, крім тих, що встановлені в Конституції України як засади судочинства — апеляційне і касаційне оскарження».

Практичну необхідність в офіційному тлумаченні конституційних термінів «найвищий судовий орган» (частина друга статті 125), «вищий судовий орган» (частина третя статті 125), «касаційне оскарження» (пункт 8 частини третьої статті 129) народні депутати України обґрунтовують тим, що запровадження Законом України «Про судоустрій України» у господарському та адміністративному судочинствах, крім касаційних інстанцій — Вищого господарського суду України і Вищого адміністративного суду України (статті 38, 39), ще й наступної — Верховного Суду України (стаття 47), яка перевіряє касаційні процесуальні акти зазначених вищих судів у касаційному порядку, «обумовлює виникнення проблем стосовно визначення суті касаційного провадження, здійснюваного вищими спеціалізованими судами, та повторної касації і виняткового провадження, що здійснює Верховний Суд України, що в підсумку впливає на забезпечення єдності функцій касації» в системі вказаних спеціалізованих судів. У зв'язку з цим суб'єкт права на конституційне подання зазначає, «що в касаційних процесуальних відносинах представлені, з одного боку — вищі спеціалізовані суди з притаманними їм функціями вищого судового органу, а з іншого — Верховний Суд України, який також відповідає ознакам вищої судової установи і до того ж має стосовно спеціалізованих судів по суті касаційний характер завдань і функцій». Тому в клопотанні вказано, що «внаслідок касаційного дуалізму в повноваженнях цих судів мають місце випадки, коли правові позиції вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України різняться, що ускладнює спеціалізованим судам правозастосування».

Для правового обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні наведених положень Конституції України автори клопотання посилаються також на Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України), яким визнано неконституційними положення Закону України «Про судоустрій України» щодо утворення в системі судів загальної юрисдикції Касаційного суду України; його складу і повноважень, повноважень суддів, статусу голови, заступників голови та президії; строку його утворення і початку здійснення ним повноважень щодо розгляду в касаційному порядку цивільних і кримінальних справ. При цьому акцентується на правовій позиції, висловленій Конституційним Судом України у вказаному рішенні, яка полягає в тому, «що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях)» (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

2. Свої позиції щодо предмета конституційного подання висловили Президент України, Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України, вчені Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії, юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Академії суддів України, фахівці Центру політико-правових реформ.

3. Вирішуючи порушені у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є демократичною, правовою державою; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; права і свободи людини і громадянина захищаються судом (стаття 1, частина друга статті 3, частина перша статті 55 Конституції України).

Право на судовий захист забезпечується конституційними гарантіями здійснення правосуддя судами, утвореними на підставі Конституції України, та у визначеному законом порядку.

Конституційні положення, які стосуються питань системи судів загальної юрисдикції, містяться у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України. Статтею 125 Основного Закону України визначено систему судів загальної юрисдикції в Україні. Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, а вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Положенням пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України встановлено одну з основних засад судочинства — забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Конституційний Суд України у Рішенні від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 зазначив: «Реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

3.2. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 акцентував: «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» (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях визначив окремі ознаки принципу верховенства права у розбудові національних систем правосуддя та здійсненні судочинства, яких мають дотримуватись держави — члени Ради Європи, що підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Так, у справі «Пономарьов проти України» Європейський суд з прав людини наголосив, що «право на справедливий судовий розгляд, яке гарантовано пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, має розумітися у світлі преамбули Конвенції, у відповідній частині якої зазначено, що верховенство права є спільною спадщиною Високих Договірних Сторін. Одним з фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який передбачає повагу до принципу *res judicata* — принципу остаточності рішень суду. Цей принцип стверджує, що жодна зі сторін не має

права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду просто тому, що вона має на меті добитися нового слухання справи та нового її вирішення» (пункт 40 мотивувальної частини Рішення від 3 квітня 2008 року).

У справі «Сокурєнко і Стригун проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що «стаття 6 Конвенції не зобов'язує держав — учасників Конвенції створювати апеляційні чи касаційні суди. Однак там, де такі суди існують, необхідно дотримуватись гарантій, визначених у статті 6» (пункт 22 мотивувальної частини Рішення від 20 липня 2006 року).

Відповідно до принципу верховенства права питання розподілу правосудних повноважень між Верховним Судом України та вищими судами, визначення стадій судочинства та форм провадження мають бути підпорядковані гарантіям права кожної людини на справедливий суд.

3.3. У Законі України «Про судоустрій України» (стаття 39), Кодексі адміністративного судочинства України (стаття 210), Господарському процесуальному кодексі України (стаття 108) передбачено, що вищі спеціалізовані суди розглядають у касаційному порядку справи відповідної судової юрисдикції і є судами касаційної інстанції.

Конституційний Суд України, враховуючи частину четверту статті 125 Конституції України, згідно з якою відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди, дійшов висновку, що вищі суди повноважні забезпечувати за законом касаційне оскарження та перегляд рішень судів відповідних юрисдикцій.

Цей висновок узгоджується з правовими позиціями, викладеними Конституційним Судом України у Рішенні від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України), які полягають в тому, що «за змістом положень частин другої, третьої, четвертої статті 125 Конституції України ними визначена система судів загальної юрисдикції, названі всі її ланки: Верховний Суд України, інші види судів — вищі спеціалізовані, апеляційні, місцеві. Згідно з частиною першою зазначеної статті ця система судів будується за принципами територіальності і спеціалізації» (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини); «системний аналіз положень частин другої, третьої, четвертої статті 125 і пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України засвідчує, що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях). За змістом цих положень апеляційною інстанцією названі апеляційні суди, а касаційне провадження може здійснюватися у відповідних судах, визначених статтею 125 Конституції України» (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

3.4. Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Конституційний Суд України наголошував: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (стаття 2) і в Конвенції про захист прав людини та основних свобод (стаття 13)» (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

Касаційна інстанція реалізує свої процесуальні права в межах касаційного провадження виключно для перевірки правильності юридичної оцінки обставин справи у рішеннях судів першої та апеляційної інстанцій. Як касаційна інстанція Верховний Суд України повторно після вищих судів перевіряє рішення судів (статті 39, 47 Закону України «Про судоустрій України», розділ XII² Господарського процесуального кодексу України, частина друга статті 235 Кодексу адміністративного судочинства України), що не може бути виправдано з точки зору забезпечення права на справедливий розгляд справи упродовж розумного строку. Крім того, наявність двох касаційних інстанцій для перевірки рішень спеціалізованих судів не відповідає засадам правової визначеності.

З огляду на викладене Конституційний Суд України дійшов висновку, що правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів. Конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції.

3.5. Розглядаючи питання про можливість встановлення законодавцем інших форм оскарження рішень судів загальної юрисдикції, крім тих, що встановлені в пункті 8 частини третьої статті 129 Конституції України як засади судочинства — апеляційне і касаційне оскарження, Конституційний Суд України дійшов висновку, що за своїм змістом це конституційне положення не містить вичерпного переліку форм оскарження рішень судів загальної юрисдикції.

Приписом пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України визначено «забезпечення... касаційного оскарження рішення суду» лише як одну з основних засад судочинства, а частиною четвертою цієї статті передбачено, що законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій. Отже, законодавцем можуть бути передбачені у законах про судоустрій та судочинство й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 41, 51, 67, 69, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

вирішив:

1. В аспекті конституційного подання:

— визначення у положенні пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України як однієї з основних засад судочинства «забезпечення... касаційного оскарження рішення суду» у системному зв'язку з положеннями частини першої статті 8, статті 125 Основного Закону України означає лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції;

— визначення у частині третій статті 125 Конституції України вищих судів як вищих судових органів спеціалізованих судів означає, що вищі суди здійснюють на підставах і в межах, встановлених законами про судочинство, повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів;

— визначення у частині другій статті 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції.

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

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 8-rp/2010 dated March 11, 2010 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine concerning the official interpretation of the notions «the highest judicial body», «superior judicial body» and «cassation challenging» contained in Articles 125 and 129 of the Constitution of Ukraine*

Subject of the right to constitutional petition — 46 People's Deputies of Ukraine — applied to the Constitutional Court for the clarification of the meaning and official interpretation of the notions «the highest judicial body», «superior judicial body» contained in Article 125 of the Constitution and «cassation challenging» contained in Article 129 of the Constitution in their system conjunction.

In the constitutional petition clarification of the following questions was also requested: whether it means that the constitutional status of the Supreme Court as the highest judicial body within the system of courts of general jurisdiction confers upon it the constitutional authorities to exercise cassation review and review under exceptional circumstances of decisions of commercial and administrative courts after the High Commercial Court and the High Administrative Court; whether such funda-

mental principle of the judiciary provided for by Article 129.3.8 of the Constitution as «cassation challenging of a court decision» implies only one-time challenging; whether the status of high specialised courts — superior judicial bodies - established by Article 125.3 of the Constitution means that procedurally they are final cassation instance for challenging the decisions of local and appellate commercial and administrative courts; whether challenging decisions of administrative courts under exceptional circumstances to the Supreme Court is their repeat cassation challenging; whether the review of decisions under exceptional circumstance by the Supreme Court in administrative justice is a separate constitutional principle of the judiciary; whether it is allowed to provide in laws for other forms of challenging the decisions of courts of general jurisdiction, except for those established by the Constitution as the principles of the judiciary, i.e. appellate and cassation challenging.

Articles 1, 3.2 and 55.1 of the Constitution stipulate that Ukraine is a democratic and law-based state; human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activities of the state; to affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the state; human and citizens' rights are protected by court.

The right to judicial remedy is ensured by the constitutional guarantees of administration of justice by the courts established on the basis of the Constitution and under the procedure prescribed by the law.

The system of the courts of general jurisdiction is determined by Chapter VII «Justice» of the Constitution, in particular, by Article 125 of the Fundamental Law, whereby the Supreme Court is the highest judicial body within the system of courts of general jurisdiction and high courts are superior judicial bodies among specialised courts.

Article 129.3.8 of the Constitution determines one of the fundamental principles of the judiciary — ensuring appellate and cassation challenging of a court decision, except for instances established by the law.

The principle of the rule of law is recognised and effective in Ukraine (Article 8.1 of the Constitution).

The European Court of Human Rights in its case-law has outlined particular characteristics of the principle of the rule of law in building national judicial systems and administration of justice to be observed by the Member States of the Council of Europe which signed the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The principle of the rule of law implies that the distribution of judicial authorities between the Supreme Court and high courts, the determination of stages of justice and forms of court proceedings shall be governed by the guarantees of everyone's right to a fair trial.

The Law «On the Judiciary of Ukraine» (Article 39), the Code on Administrative Justice (Article 210) and the Code on Commercial Procedure (Article 108) prescribe that high specialised courts try cases of a respective jurisdiction in cassation and are the courts of cassation instance.

The Constitutional Court, taking into account Article 125.4 of the Constitution whereby appellate and local courts function in accordance with the law, concluded

that high courts are authorised under the law to ensure cassation challenging and review of the court decisions of respective jurisdictions.

According to Article 6 of the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. This right shall be understood in the light of respect for the principle of the rule of law, one of the essential aspects of which is *res judicata*. This means that none of the parties may request for the review of final and mandatory decision of the court solely on the ground that it seeks a new hearing and resolution of its case.

Cassation instance functions only within the cassation court proceedings exclusively for examining the soundness of evaluation of the circumstances of the case in the decisions of the courts of first and appellate instances. As the cassation instance, the Supreme Court, repeatedly after high courts, examines court decisions (Articles 39 and 47 of the Law «On the Judiciary of Ukraine», Chapter XII² of the Code on Commercial Procedure and Article 235.2 of the Code on Administrative Justice). This it is unacceptable in terms of ensuring the right to a fair trial within reasonable time. Furthermore, the existence of two cassation instances for examining the decisions of specialised courts is incompatible with the requirements of legal certainty.

In view of the above-mentioned, the Constitutional Court reaches conclusion that only one-time cassation challenging and review of court decisions shall be legitimate. The constitutional status of the Supreme Court, as the highest judicial body within the system of courts of general jurisdiction, does not imply legislative conferring upon it the authorities of the cassation instance regarding the decisions of high specialised courts which exercise the authorities of cassation instance.

Considering the issue whether it is possible for the legislator to establish other forms of challenging the decisions of courts of general jurisdiction, except those set forth in Article 129.3.8 of the Constitution as the principles of the judiciary, i.e. appellate and cassation challenging, the Constitutional Court held that by its meaning this constitutional provision does not exhaustively mention all the forms of challenging decisions of the courts of general jurisdiction.

Article 129.3.8 of the Constitution determines «ensuring of... cassation challenging of the court decision» only as one of the fundamental principles of the judiciary. At the same time, Article 129.4 of the Constitution allows that other principles of the judiciary in the courts of specific jurisdictions may be provided for by the law. Thus, the legislator may provide in the laws on judicial system and judiciary for other forms of challenging and review of decisions of the courts of general jurisdiction.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. In the aspect of constitutional petition:

— the determination in Article 129.3.8 of the Constitution of «ensuring... the cassation challenging of the court decision» as one of the fundamental principles of the judiciary in its system conjunction with Articles 8.1 and 125 of the Fundamental Law means one-time cassation challenging and review of a court decision; other forms of challenging and review of decisions of courts of general jurisdiction may be provided for by the law;

— the determination in Article 125.3 of the Constitution of high courts as the superior judicial bodies of specialised courts means that high courts exercise, on the grounds and within the limits established by the laws on the judiciary, the authorities of the court of cassation instance regarding the decisions of respective specialised courts;

— the determination in Article 125.2 of the Constitution of the Supreme Court of Ukraine as the highest judicial body within the system of courts of general jurisdiction means that the constitutional status of the Supreme Court does not imply legislative conferring upon it the authorities of the court of cassation instance regarding the decisions of high specialised courts which exercise the authorities of cassation instance.

References:

Judgements of the ECtHR:

Ponomaryov v. Ukraine, № 3236/03, 3 April 2008

Sokurenko and Strygun v. Ukraine, nos. 29458/04 and 29465/04, 20 July 2006

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

№ 11-rp/2007 dated December 11, 2007

№ 15-rp/2004 dated November 2, 2004

№ 20-rp/2003 dated December 11, 2003

№ 3-rp/2003 dated January 30, 2003

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Маркуш М. А.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган»,
«вищий судовий орган», «касаційне оскарження»,
які містяться у статтях 125, 129 Конституції України

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 (далі — Рішення).

Конституційний Суд України в пункті 1 резолютивної частини Рішення зазначив: «В аспекті конституційного подання:

— визначення у положенні пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України як однієї з основних засад судочинства «забезпечення... касаційного оскарження рішення суду» у системному зв'язку з положеннями частини першої статті 8, статті 125 Основного Закону України означає лише одноразове ка-

саційне оскарження та перегляд рішення суду; законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції;

— визначення у частині третій статті 125 Конституції України вищих судів як вищих судових органів спеціалізованих судів означає, що вищі суди здійснюють на підставах і в межах, встановлених законами про судочинство, повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів;

— визначення у частині другій статті 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції».

Вважаю, що положення пункту 1 резолютивної частини Рішення не знайшло правового обґрунтування в його мотивувальній частині і базується на неправильній інтерпретації норм Конституції України.

1. Відповідно до частини третьої статті 124 Конституції України судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Стаття 125 Конституції України визначає основні положення стосовно організації системи судів загальної юрисдикції в Україні, встановлюючи, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації (частина перша); найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України (частина друга); вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди (частина третя).

Найвищий статус Верховного Суду України характеризується кількома ознаками.

Першою з них є найвищий статус в інстанційному розумінні: найвищий судовий орган не може бути підпорядкований будь-якому іншому судовому органу чи іншій судовій інстанції. До такого висновку приводить і аналіз статті 125 Конституції України, за змістом якої можна визначити складові судової системи, виокремивши при цьому її елементи: місцеві та апеляційні суди (частина четверта), вищі спеціалізовані суди (частина третя). Всі зазначені суди — загальні і спеціалізовані — входять до системи судів загальної юрисдикції, на чолі якої Конституція України визначила Верховний Суд України.

Стаття 125 Основного Закону України обмежується лише визначенням місця Верховного Суду України в системі судів загальної юрисдикції, не вказуючи його повноважень щодо здійснення правосуддя.

2. Пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України передбачено, що судоустрій та судочинство визначаються виключно законами України. Конституційний Суд України у Рішенні від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України) зазначив, що внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України.

Законом України «Про судоустрій України» (далі — Закон) (стаття 39), Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України) (стаття 210), Господарським процесуальним кодексом України (далі — ГПК України) (стаття 108) передбачено, що вищі спеціалізовані суди розглядають у касаційному порядку справи відповідної судової юрисдикції і є судами касаційної інстанції.

Відповідно до пункту 1 частини другої статті 47 Закону Верховний Суд України переглядає справи у зв'язку з винятковими обставинами у порядку, встановленому процесуальним законом, переглядає справи у касаційному порядку у випадках, передбачених законом, розглядає інші справи, пов'язані з виключними обставинами.

Згідно зі статтею 111¹⁴ ГПК України сторони у справі та Генеральний прокурор України мають право оскаржити у касаційному порядку постанову Вищого господарського суду України, прийняту за наслідками перегляду рішення місцевого господарського суду, що набрало законної сили, чи постанови апеляційного господарського суду, а також ухвалу Вищого господарського суду України про повернення касаційної скарги (подання) до Верховного Суду України.

Судом, який переглядає судові рішення за винятковими обставинами, є Верховний Суд України; перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження (стаття 235 КАС України).

Наведене дає змогу стверджувати про відсутність у Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів конституційно визначених повноважень. Його повноваження, як і повноваження вищих спеціалізованих судів, є предметом регулювання законів України, ґрунтуються на конституційному статусі Верховного Суду України як найвищого в системі судів загальної юрисдикції та впливають з цього статусу, зокрема повноваження щодо перегляду в касаційному порядку рішень Вищого господарського суду України та перегляду за винятковими обставинами судових рішень в адміністративному судочинстві.

3. Найвищий статус Верховного Суду України в судовій системі цілком закономірно обумовлює наявність у нього повноважень контрольного характеру стосовно рішень нижчих за статусом судів, до яких, зокрема, належать і вищі спеціалізовані суди — Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України. Такі повноваження є додатковою гарантією захисту прав та охоронюваних законом інтересів учасників судового процесу.

Передбачені пунктом 1 частини другої статті 47 Закону повноваження Верховного Суду України переглядати справи у зв'язку з винятковими обставинами, переглядати справи у касаційному порядку, а також розглядати інші справи, пов'язані з виключними обставинами, знайшли своє відображення у відповідних процесуальних кодексах України.

Статтею 111¹⁴ ГПК України передбачено право оскаржити до Верховного Суду України у касаційному порядку постанову Вищого господарського суду України, прийняту за наслідками перегляду рішення місцевого господарського суду, що набрало законної сили, чи постанови апеляційного господарського суду, а також ухвалу Вищого господарського суду України про повернення касаційної скарги (подання) до Верховного Суду України. Відповідно до статей 235,

236 КАС України судові рішення за винятковими обставинами переглядає Верховний Суд України, перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження, оскарженню за винятковими обставинами підлягають судові рішення в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку, судові рішення суду касаційної інстанції, а також судові рішення Верховного Суду України в адміністративних справах, якщо вони оскаржені з підстави, встановленої пунктом 2 статті 237 цього Кодексу.

Отже, виходячи з наведеного надання Верховному Суду України права переглядати відповідні рішення спеціалізованих судів у порядку касаційного провадження є формою реалізації однієї з основних засад судочинства — забезпечення касаційного оскарження рішень суду, що визначена пунктом 8 частини третьої статті 129 Конституції України. Діяльність цього Суду має контрольний характер у зв'язку з наділенням його законодавцем функцією забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції, оскільки однією з засад судочинства Конституція України визначила законність.

Конституція України не визначила судові інстанції, до яких можна звернутися з касаційним оскарженням, кількість можливих оскаржень судових рішень в порядку касації, коло осіб, що мають право на касаційне оскарження, перелік рішень, які можуть бути оскаржені в порядку касації. Вирішення таких питань Конституція України відносить до повноважень Верховної Ради України (пункт 14 частини першої статті 92), яка визначає це в законодавчому порядку. Саме відповідно до конституційно закріпленого найвищого статусу Верховного Суду України в системі судів загальної юрисдикції закон покладає на нього здійснення функції забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції (частина перша статті 47 Закону).

До ознак, що характеризують найвищий статус Верховного Суду України, слід також віднести остаточність рішень та відсутність у нього повноважень щодо розгляду справ по першій інстанції. Так, відповідно до статті 360 Цивільного процесуального кодексу України рішення і ухвали Верховного Суду України набирають законної сили з моменту їх проголошення і оскарженню не підлягають. Згідно з частиною другою статті 111²⁰ ГПК України постанова Верховного Суду України є остаточною і оскарженню не підлягає. Відповідно до частини третьої статті 242 КАС України постанова Верховного Суду України, прийнята за наслідками провадження за винятковими обставинами, є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого пунктом 2 статті 237 цього Кодексу. Прийняті за результатами розгляду в касаційному порядку кримінальних справ ухвали Верховного Суду України оскарженню не підлягають (глава 31 Кримінально-процесуального кодексу України (далі — КПК України), хоча чинний КПК України і надає можливість перегляду судових рішень, зокрема Верховного Суду України, в порядку виключного провадження. Однак аналіз положень відповідних норм глави 32 КПК України («Перегляд судових рішень в порядку виключного провадження») дає підстави для висновку про неможливість оскарження ухвал спільного засідання судових палат Верховного Суду України, уповноважених законом на розгляд кримінальних справ.

Так, у цивільному процесі Верховний Суд України здійснює касаційне провадження та провадження у зв'язку з винятковими обставинами (глави 2, 3 розділу V Цивільно-процесуального кодексу України (далі — ЦПК України), у кримінальному процесі — касаційне провадження та перегляд судових рішень в порядку виключного провадження (глави 31, 32 КПК України). ГПК України покладає на Верховний Суд України повноваження щодо перегляду в касаційному порядку судових рішень Вищого господарського суду України (розділ XII²), а КАС України — по перегляду судових рішень за винятковими обставинами (глава 3 розділу V).

4. Частиною третьою статті 125 Конституції України передбачено існування в системі судів загальної юрисдикції спеціалізованих судів, підсистеми яких мають свої власні вищі органи — вищі суди, однак Конституція України не регламентує кількість таких підсистем, категорії справ, що є предметом розгляду спеціалізованих судів, повноваження вищих судів, зокрема інстанційність розгляду ними справ, покладаючи врегулювання цих питань на законодавця.

Відповідно до частини другої статті 19 Закону спеціалізованими судами є господарські, адміністративні та інші суди, визначені як спеціалізовані суди. Принцип спеціалізації судів полягає у виокремленні в системі судів загальної юрисдикції спеціалізованих судових установ, певних підсистем судових органів, завданням яких є вирішення судових справ певної категорії застосування права до специфічних правовідносин.

Статтею 39 Закону встановлено повноваження вищого спеціалізованого суду розглядати в касаційному порядку справи відповідної судової юрисдикції, а також інші справи у випадках, визначених процесуальним законом.

Більш детально повноваження вищих адміністративного та господарського судів України врегульовано нормами КАС України та ГПК України. Аналіз змісту цих норм свідчить, що вони не встановлюють жорсткого зв'язку вищих спеціалізованих судів зі здійсненням ними певного виду провадження (тобто що такі суди є судами лише касаційної інстанції). Відсутність зв'язку між судовими органами і видами провадження, які може здійснювати кожен з них, впливає також з аналізу відповідних норм ЦПК України і КПК України (статті 107, 291, 323, 363 ЦПК України, статті 33, 34, 356, 385, 400¹⁰ КПК України), а також статей 22, 26, 39, 47 Закону.

Так, скажімо, Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАС України, вирішує справи як суд першої інстанції (стаття 20 КАС України), є судом апеляційної інстанції (частина друга статті 184 КАС України), є судом касаційної інстанції в адміністративних справах (стаття 210 КАС України), а відповідно до положень статті 249 КАС України може переглядати судові рішення за нововиявленими обставинами.

Конституція України, визначаючи суди, які є елементами системи судів загальної юрисдикції, не встановлює інстанційності розгляду ними справ відповідних категорій.

Із встановленого Конституцією України статусу Верховного Суду України (найвищий орган у системі судів загальної юрисдикції) впливає, що покладення

законом на вищі спеціалізовані суди повноважень здійснювати перегляд рішень судів у касаційному порядку не виключає можливості здійснення наступного перегляду цих рішень в порядку касації Верховним Судом України.

5. Забезпечення касаційного оскарження рішення суду є однією з основних засад судочинства (пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України).

Конституційна засада — основа чогось; вихідне, головне положення, принцип (*Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. — К., 1998. — Т. 2. — С. 95*), який стосується конституції або ґрунтується на конституції (*Куньч З. Й. Універсальний словник української мови. — Тернопіль, 2005. — С. 379; Словник української мови / За ред. М. Л. Мандрик. — К., 1973. — Т. IV. — С. 266*).

Однак енциклопедична юридична література вкладає у це поняття дещо інший зміст, розуміючи під конституційними принципами закріплені в конституції загальні основоположні засади, відповідно до яких вона виступає як система правових норм і здійснює регулювання суспільних відносин (*Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. — К., 2005. — С. 211–212*). Отже, конституційними засадами (принципами) можуть вважатися лише ті, які безпосередньо закріплені у Конституції України. Конституційні принципи регулюють суспільні відносини не безпосередньо, а через конкретні конституційно-правові норми і втілюються в цих нормах та у правозастосовній діяльності органів влади (*Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. — К., 2005. — С. 212*).

Частина третя статті 129 Конституції України закріпила основні засади судочинства. Водночас відповідно до частини четвертої статті 129 Конституції України закон може визначати також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій. У конституційно-правовому аспекті це означає, що засадами судочинства є основні конституційні засади, а також засади, передбачені законом. Однак слід зазначити, що у Конституції України містяться (поряд з окремо визначеними) правові положення, які за своїми ознаками та регулятивним значенням також можна назвати засадами судочинства і які забезпечують права і свободи людини. До них можна віднести, зокрема, доступність і гарантованість судового захисту і свобод людини і громадянина (стаття 55) тощо. Тобто можна виділити конституційні засади судочинства (визначені статтею 129 та іншими статтями Конституції України) і засади судочинства, передбачені законами України.

Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Це, зокрема, означає, що усі акти державних органів, навіть якщо вони безпосередньо не засновані на конституційних нормах, не повинні суперечити їм, інакше вони будуть неконституційними (*Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. — К., 2005. — С. 212*). Виходячи з цього засади судочинства, передбачені законами України, мають відповідати основним засадам судочинства, визначеним як такі Конституцією України, тобто говорити про їх самостійність не можна. За своєю правовою природою конституційна засада забезпечення касаційного оскар-

ження рішення суду — це процесуальна засада, яка є вимогою до діяльності суду (до судочинства) та безпосередньо зв'язана з цілями судочинства, реалізація якої забезпечує гарантії їх досягнення. Зазначена засада забезпечує гарантії касаційного оскарження та процесуальну діяльність в стадії касаційного перегляду рішень судів загальної юрисдикції, однак не визначає суб'єктів такого перегляду.

6. Згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Основного Закону України судоустрій та судочинство визначаються виключно законами України. У них відображаються та деталізуються основні засади судочинства, закріплені Конституцією України. Отже, виключно законодавець наділений повноваженням наповнювати наведені поняття змістом.

Слід звернути увагу на те, що пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України визначив однією з основних засад судочинства забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. На нашу думку, у змісті зазначених положень закладено перелік форм оскарження рішень судів України. У механізмі реалізації конституційних засад судочинства з точки зору правової визначеності мають значення межі конкретизації цих засад у процесуальному законодавстві, а також формування специфічних засад судочинства в окремих судових юрисдикціях, що є предметом правового регулювання відповідного процесуального законодавства.

Касаційне оскарження судових рішень здійснюється в порядку касаційного провадження. Аналіз процесуальних кодексів (КАС України, ЦПК України, ГПК України та КПК України) дає підстави для таких висновків:

— статті 210–234 КАС України, статті 323–352 ЦПК України, статті 107–111¹³ ГПК України та статті 383–400³ КПК України регулюють порядок здійснення касаційного провадження у відповідних категоріях справ. Водночас зазначеними процесуальними кодексами (крім КПК України) передбачено специфічні форми (види) касаційного провадження, які здійснює Верховний Суд України. Це перегляд судових рішень за винятковими обставинами (статті 235–244 КАС України, статті 353–360 ЦПК України) та перегляд судових рішень Вищого господарського суду України (статті 111¹⁴–111²² ГПК України);

— повноваження Верховного Суду України щодо перегляду рішень нижчих за статусом судів, зокрема спеціалізованих, впливають, як вже зазначалося, з його статусу найвищого органу в системі судів загальної юрисдикції, встановленого частиною другою статті 125 Конституції України, та є додатковою гарантією захисту прав і охоронюваних законом інтересів учасників судового процесу.

Касація (від лат. *cassatio* — скасування, знищення): 1) оскарження до вищестоячого суду судових рішень, вироків, що набрали законної сили; 2) перевірка вищестоящим судом законності та обґрунтованості вироків і рішень суду, що набрали законної сили; 3) перегляд, скасування судового рішення нижчої інстанції вищестоящою інстанцією з причин порушення нижчою інстанцією законів і недотримання нею норм судочинства. (*Юридичні терміни. Тлумачний словник / За ред. В. Г. Гончаренка. — К., 2007. — С. 260.*)

Так, наприклад, відповідно до частини третьої статті 241 КАС України, частини четвертої статті 357 ЦПК України провадження за винятковими обставинами в адміністративному та цивільному судочинстві здійснюється за правилами, встановленими для касаційного провадження (це пов'язано із наявністю у касаційного провадження і провадження за винятковими обставинами спільних рис: незмінними є вимоги щодо форми і змісту скарги, коло осіб, наділених правом звернення, частково збігається з предметом оскарження тощо), з урахуванням певних визначених особливостей.

Відповідність за своєю суттю наведених видів перегляду Верховним Судом України судових рішень загальному поняттю «касація», наявність у них спільних із «звичайним» касаційним провадженням рис свідчить про допустимість визначення їх як різних форм касаційного провадження на законодавчому рівні згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України.

Оскарження і перегляд судових рішень за винятковими обставинами у спеціалізованому судочинстві є особливою формою оскарження і перегляду судових рішень, що спрямована на реалізацію Верховним Судом України функцій здійснення правосуддя та забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції, зокрема спеціалізованими судами.

Законодавець не випадково назвав це провадження різновидом касаційного провадження, оскільки, як і в «звичайному» касаційному провадженні, предметом оскарження і перегляду за винятковими обставинами є судові рішення, що набрали законної сили, а підставою для цього є посилання на незаконність судових рішень. Однак у провадженні за винятковими обставинами перегляд судових рішень можливий, лише якщо справа переглянута судом касаційної інстанції і лише за наявності однієї з двох вужчих підстав: неоднакове застосування закону у подібних ситуаціях або наявність рішення міжнародної судової установи (зокрема Європейського суду з прав людини), що вимагає перегляду рішень національних судів. Певні особливості є не лише у предметі та підставах, а й у самій процедурі провадження та повноваженнях Верховного Суду України за його наслідками (*Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К., 2007. — Т. 2. — С. 574–575*).

На нашу думку, застосування терміна «дві касаційні інстанції» стосовно перевірки Верховним Судом України за винятковими обставинами рішень спеціалізованих судів є юридично некоректним.

Оскарження судових рішень за винятковими обставинами відбувається до іншого судового органу (не до вищого спеціалізованого суду, а до Верховного Суду України); перегляд Верховним Судом України судових рішень за винятковими обставинами здійснюється за іншим переліком підстав; існують деякі відмінності й у предметі розгляду вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України. До вищих спеціалізованих судів у касаційному порядку можуть бути оскаржені судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково. До Верховного Суду України за винятковими обставинами можуть бути оскаржені судові рішення в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку, а також судові рішення суду касаційної інстанції; судові рішення Верхов-

ного Суду України в адміністративних справах з підстави, встановленої пунктом 2 статті 237 цього Кодексу. Наведене дає нам підстави дійти висновку, що Верховний Суд України як найвищий судовий орган має право переглядати у касаційному порядку рішення всіх судів, які входять до системи судів загальної юрисдикції, зокрема вищих спеціалізованих судів, якщо таке право встановлено законами України.

Висновки:

Конституційний Суд України Рішенням від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 вийшов за межі своїх повноважень:

— втрутився у виключну компетенцію законодавчого органу — Верховної Ради України, яка визначила повноваження Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів законами відповідно до вимог пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України, оскільки у невстановлений законом спосіб (шляхом тлумачення) змінив межі повноважень Верховного Суду України, звузивши їх на відміну від визначених законами, конкретизував конституційні засади у процесуальному законодавстві, а також межі формування специфічних засад судочинства в окремих судових юрисдикціях, що є предметом правового регулювання процесуальних законів, прийняття яких належить виключно до повноважень законодавчого органу — Верховної Ради України (пункт 3 статті 85 Конституції України);

— терміни «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України, розтлумачено Рішенням не через визначення конституційного статусу цих судів, а через аналіз їх повноважень, визначених законами, тобто Рішенням Конституційний Суд України вийшов за межі предмета регулювання статей Конституції України, яким давав тлумачення.

Суддя Конституційного Суду України

М. МАРКУШ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган»,
«вищий судовий орган», «касаційне оскарження»,
які містяться у статтях 125, 129 Конституції України

1. У Рішенні від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 (далі — Рішення) Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України, та визначив, що «в аспекті конституційного

подання: визначення у положенні пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України як однієї з основних засад судочинства «забезпечення... касаційного оскарження рішення суду» у системному зв'язку з положеннями частини першої статті 8, статті 125 Основного Закону України означає лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції; визначення у частині третій статті 125 Конституції України вищих судів як вищих судових органів спеціалізованих судів означає, що вищі суди здійснюють на підставах і в межах, встановлених законами про судочинство, повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів; визначення у частині другій статті 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції» (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно Рішення Суду.

2. Суб'єкт права на конституційне подання (46 народних депутатів України) звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України у їх взаємозв'язку і роз'яснити: «чи означає, що конституційний статус Верховного Суду України, як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, наділяє його конституційним повноваженням здійснювати наступний після Вищого господарського та Вищого адміністративного судів України касаційний перегляд і перегляд за винятковими обставинами рішень господарських та адміністративних судів; чи означає передбачена пунктом 8 частини третьої статті 129 Конституції України така основна засада судочинства, як «касаційне оскарження рішення суду», тільки одноразове оскарження; чи означає закріплений в частині третій статті 125 Конституції України статус вищих спеціалізованих судів — вищих судових органів, що вони є остаточною процесуальною касаційною інстанцією щодо оскарження рішень місцевих і апеляційних господарських та адміністративних судів; чи є оскарження до Верховного Суду України рішень адміністративних судів за винятковими обставинами їх повторним касаційним оскарженням; чи є перегляд Верховним Судом України судових рішень за винятковими обставинами в адміністративному судочинстві самостійною конституційною засадою судочинства; чи можна в законах України передбачати (встановлювати) інші форми оскарження рішень судів загальної юрисдикції, крім тих, що встановлені в Конституції України як засади судочинства — апеляційне і касаційне оскарження».

Необхідність в офіційній інтерпретації вказаних конституційних положень суб'єкт права на конституційне подання вбачав у тому, що на практиці мало місце неоднакове їх розуміння. Народні депутати України у своєму поданні звертали також увагу на те, що Верховний Суд України поряд із касаційним прова-

дженням у цивільному, кримінальному судочинстві здійснює повторне касаційне провадження у господарському процесі (стаття 111¹⁴ Господарського процесуального кодексу України), провадження за винятковими обставинами в адміністративному судочинстві (стаття 235 Кодексу адміністративного судочинства України) за правилами, встановленими для касаційного провадження. На думку авторів клопотання, між касаційним провадженням і вказаними «різновидами касаційного провадження» існує суттєва різниця, і останні «є зовсім іншими видами провадження, не передбаченими Конституцією України», а це «обумовлює виникнення проблем стосовно визначення суті касаційного провадження, здійснюваного вищими спеціалізованими судами, та повторної касації і виняткового провадження, що здійснює Верховний Суд України». Тому 46 народних депутатів України вважають, що внаслідок «касаційного дуалізму» у повноваженнях вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України мають місце випадки, коли правові позиції цих судів різняться, що «ускладнює спеціалізованим судам правозастосування».

3. Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання має містити правове обґрунтування тверджень щодо необхідності в офіційному тлумаченні Конституції України та законів України (пункт 4 частини другої статті 39); підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина перша статті 93). Вирішення питань, що порушуються у конституційному поданні, повинно належати до повноважень Конституційного Суду України, визначених статтею 150 Конституції України.

Однак автори клопотання, просячи дати офіційне тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган» та «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125 та 129 Конституції України, правового обґрунтування практичної необхідності в такому не навели. Народні депутати України висловили тільки власне розуміння цих термінів та функцій вищих спеціалізованих судів щодо здійснення касаційного провадження. Фактично суб'єкт права на конституційне подання, звернувся з клопотанням дати консультацію стосовно застосування відповідних положень Основного Закону України, а це не належить до повноважень Конституційного Суду України.

4. У Рішенні від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України) Конституційний Суд України виклав позицію стосовно змісту положень статей 125, 129 Конституції України, зокрема щодо здійснення касаційного провадження у відповідних судах.

Крім того, в Ухвалі від 30 жовтня 2007 року № 59-у/2007 Конституційний Суд України зазначив, що визначення процедури оскарження рішень судів загальної юрисдикції не належить до повноважень Конституційного Суду України, а є предметом законодавчого регулювання (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України). Зміна цієї процедури, прийняття законів, якими вносяться зміни до чинних законів, є прерогативою Верховної Ради України (пункт 3 частини першої

статті 85 Конституції України) — єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України).

5. За таких обставин Конституційний Суд України мав припинити конституційне провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України, непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Суддя Конституційного Суду України

П. СТЕЦЬЮК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган»,
«вищий судовий орган», «касаційне оскарження»,
які містяться у статтях 125, 129 Конституції України

Конституційний Суд України у резолютивній частині Рішення від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження, які містяться у статтях 125, 129 Конституції України (далі — Рішення) дав офіційну інтерпретацію вказаних словосполучень, а в мотивувальній його частині виклав своє розуміння того виду процесуальної діяльності Верховного Суду України, який він здійснює, переглядаючи судові рішення після їх постановлення в касаційному провадженні.

Стосовно Рішення на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю таку думку.

Розглядаючи справу за вказаним конституційним поданням, Конституційний Суд України (далі — Суд) зосередив мотивацію на тому, що нібито Верховному Суду України безпідставно надані повноваження нового (повторного, додаткового) касаційного перегляду судових рішень, які вже були предметом аналізу в касаційних інстанціях спеціалізованих судів, а це не впливає із положень Конституції України, не відповідає приписам Європейського суду з прав людини щодо засад правової визначеності і не є виправданим з точки зору права на справедливий розгляд справи упродовж розумного строку.

Погоджуючись з позицією Суду стосовно правомірності одноразового касаційного оскарження і перегляду у такому провадженні судових рішень, заперечую проти викладеної в ній мотивації, спрямованої на викривлення статусу най-

вищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції щодо можливого перегляду ним рішень судів України після розгляду справ у касаційному провадженні.

1. Узагальнюючий висновок в абзаці третьому підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення з посиланням на статті 39, 47 Закону України «Про судоустрій України», розділ XII² Господарського процесуального кодексу України (далі — ГПК України), частину другу статті 235 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) стосовно того, що Верховний Суд України, переглядаючи судові справи після завершення касаційного провадження у вищих спеціалізованих судах, діє як ще одна касаційна інстанція і це не може бути виправдано з точки зору права на справедливий розгляд справи упродовж розумного строку, містить доктринальну і юридико-логічну помилку. У вказаному абзаці Рішення повноваження Верховного Суду України як власне касаційної інстанції (наступний після апеляційного етап провадження за скаргою), що впливають із положень Закону України «Про судоустрій України», а саме:

— «переглядає справи у касаційному порядку у випадках, встановлених законом» (пункт 1 частини другої статті 47);

— «До законодавчого визначення суду, який буде здійснювати повноваження касаційної інстанції у цивільних справах, його утворення і початку діяльності перегляд цих справ у касаційному порядку здійснює Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України» (друге речення абзацу першого підпункту 9 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» в редакції від 18 березня 2004 року), інтерпретаційно змішано з іншими повноваженнями, які містяться в тих самих нормах:

— «переглядає справи у зв'язку з винятковими обставинами у порядку, встановленому процесуальним законом; ...у випадках, передбачених законом, розглядає інші справи, пов'язані з виключними обставинами» (пункт 1 частини другої статті 47), які є особливими видами провадження у судових справах після завершення касаційної стадії перегляду судових рішень.

Позицію, висловлену в Рішенні, викладено у такому універсальному баченні, завдяки якому складається враження, що Верховний Суд України повторює повноваження касаційного суду після розгляду справ у касаційній інстанції. До того ж це зроблено без урахування особливостей окремих галузевих видів судочинства (адміністративного, господарського, кримінального, цивільного).

Проте аналіз положень усіх чотирьох процесуальних кодексів, які регулюють перегляд судових рішень у різних видах судочинства, не дає підстав для твердження про уніфіковані процесуальні можливості Верховного Суду України щодо перегляду судових рішень після їх розгляду у касаційному провадженні (нібито новий касаційний розгляд), що виключає ту інтерпретацію його процесуального статусу, яку зроблено в мотивувальній частині Рішення. Дійсно, можна вказувати на поняттєву помилку законодавця, якої він припустився в розділі XII² ГПК України, зазначивши, що судові рішення Вищого господарського суду України можуть бути оскаржені в касаційному порядку до Верховного Суду України (стат-

ті 111¹⁴–111¹⁷), проте це не може бути підставою для узагальнюючого висновку про аналогічні повноваження Верховного Суду України стосовно інших видів галузевого судового провадження.

Можливий перегляд судових рішень в адміністративному і цивільному судочинстві після завершення касаційного провадження визначається як перегляд за винятковими обставинами, і його обумовлюють лише дві підстави — неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одного і того самого положення закону (конкуренція судових рішень, постановлених в касаційному провадженні) та визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнала Україна, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України (стаття 237 КАС України), стаття 354 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України).

Процедуру перегляду судових рішень у кримінальних справах після завершення касаційного провадження Кримінально-процесуальний кодекс України (далі — КПК України) регулює зовсім по-іншому, включивши до нього таку підставу, як неправильне застосування кримінального закону та істотне порушення вимог кримінально-процесуального закону, а також нововиявлені обставини (стаття 400⁴ КПК України), назвавши в цілому цей порядок виключним провадженням (глава 32 КПК України).

До того ж вказані в Рішенні положення ГПК України також визначають відмінні від визначених у КАС України, ЦПК України, КПК України підстави перегляду судових рішень після завершення касаційного провадження у Вищому господарському суді України.

2. Не може бути сприйнята також позиція щодо нової касації в повноваженнях Верховного Суду України з посиланням на частину другу статті 235 КАС України (така сама норма міститься в частині першій статті 357 ЦПК України), в якій зазначено, що розгляд справи у зв'язку з винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження. Цю юридико-технологічну неточність має виправити законодавець, але зазначене положення не слід розуміти як визначення суті перегляду судових рішень у зв'язку з винятковими обставинами чи у виключному провадженні як нової (повторної) касації.

Немає підстав шукати суті повторної касації в нормах КАС України (частина третя статті 241), ЦПК України (частина четверта статті 357), КПК України (стаття 400¹⁰), що визначають, за правилом якого виду провадження здійснюється перегляд справ у післякасаційному провадженні.

Встановлення такого порядку є компетенцією Верховної Ради України, і він може бути різним залежно від погляду на відмінності у галузевих процесах.

КАС України (глава 4 розділу IV) і ЦПК України (глава 4 розділу V) визначають перегляд за нововиявленими обставинами як самостійний вид процесуального провадження і одночасно встановлюють, що такий перегляд справ здійснюється за правилами інстанційного провадження в тому суді, в якому переглядається судовий акт (частина перша статті 363 ЦПК України, частина перша статті 249 КАС України). До перегляду в порядку виключного провадження КПК України відносить перегляд справ за нововиявленими обставинами і встановлює, що його

здійснює апеляційний чи касаційний суд, але за правилами, встановленими для перегляду справ у касаційному порядку (частина перша статті 400¹⁰). Верховний Суд України у порядку виключного провадження переглядає судові рішення у кримінальних справах лише з підстав, які зазначені в пункті 2 частини першої статті 400⁴ КПК України, за клопотанням не менш як п'яти суддів суду касаційної інстанції (частина друга статті 400⁷ КПК України) і за правилами, що також встановлені для перегляду справ у касаційному порядку (частина друга статті 400¹⁰ КПК України).

У цивільному судочинстві є положення частини першої статті 304 ЦПК України, за якими апеляційний суд розглядає справи за правилами, встановленими для розгляду справи судом першої інстанції, з винятками і доповненнями, визначеними главою, яка унормовує порядок в апеляційному провадженні.

Зазначене дає змогу констатувати, що законодавець є вільним у виборі порядку, за яким має здійснюватися перегляд справ у різних видах провадження, і не повинен обов'язково виписувати нові правила для окремих видів судочинства, але має право застосовувати принцип відсилки (бланкетність) до вже відрегульованого порядку. Саме тому норми процесуальних кодексів, у яких вказано, що при розгляді справ у післякасаційному провадженні можуть бути використані правила, визначені для розгляду справ у касаційному провадженні, із зазначенням особливостей провадження на цьому етапі (підстави, строки, суб'єкти звернення, порядок формування складу суду тощо), які є відмінними від провадження в касаційній інстанції, не можуть бути аргументом для ототожнювання провадження, що здійснює Верховний Суд України, переглядаючи судові рішення після завершення розгляду справи у касаційній інстанції, з власне касаційним провадженням.

3. Необґрунтованим є пов'язування вказаних процесуальних повноважень Верховного Суду України як таких, що суперечать позиціям Європейського суду з прав людини щодо принципу правової визначеності, ефективного засобу захисту і поновлення прав людини і тим самим права на справедливий суд. Варто зазначити, що, по-перше, рішення Європейського суду з прав людини, наведені в Рішенні, мають інше спрямування, ніж предмет аналізу за цим конституційним поданням; по-друге, відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина гарантує не лише право оскарження судових рішень в апеляційному і касаційному порядку, а й можливість їх оскарження і перегляду в післякасаційному порядку.

Судове рішення в касаційній інстанції ухвалює не весь склад відповідного судового органу, а лише його окрема група суддів (колегії), тому існує значна імовірність конкуренції таких рішень у зв'язку з різним праворозумінням суддів як в межах однієї судової установи, так і між судовими установами різного галузевого спрямування.

Особливо яскравою підставою для відновлення порушеного права є перегляд судових рішень національних суддів після рішення міжнародної судової установи (для України це Європейський суд з прав людини). У такому разі об'єктивно немає іншого шляху для перегляду касаційних рішень, ніж встановлений законодавцем у чинних процесуальних законах, оскільки Європейський суд з прав лю-

дини бере до провадження скаргу, якщо заявник пройшов усі національні судові інстанції оскарження, за наявності в національних законах права на безпосереднє ініціювання відкриття судового провадження за поданою ним скаргою. Відповідно до процесуальних кодексів України таке завершення етапу оскарження в судах України відбувається, як правило, в касаційній інстанції. Таким чином, перегляд судових рішень національних судів України на підставі судових рішень міжнародної судової установи об'єктивно може відбутись лише після завершення касаційного провадження. У цьому полягає один із проявів саме верховенства права, а не його недотримання.

4. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що суть конституційного статусу Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції полягає саме у тому, що законодавець країни визначає в законах межі його повноважень стосовно судових рішень, які ухвалюють будь-які суди України, і встановлює процедуру здійснення ним судочинства, зокрема з визначенням галузевих особливостей судового процесу.

Суддя Конституційного Суду України

В. ШИШКІН

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Верховної Ради України
«Про тимчасовий порядок призначення суддів
на адміністративні посади та звільнення з цих посад»

м. К и ї в
25 березня 2010 року
№ 9-рп/2010

Справа № 1-32/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бринцева Василя Дмитровича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,

Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича — доповідача,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року № 1098-V (Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 34, ст. 455).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 47 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність Постанови Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад».

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 47 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року № 1098-V (далі — Постанова).

Постановою тимчасово, до законодавчого врегулювання, запроваджено порядок призначення суддів на адміністративні посади — голови суду, заступника голови суду (крім Голови Верховного Суду України і заступників Голови Верховного Суду України) та звільнення їх з цих посад Вищою радою юстиції на підставі рекомендації: Ради суддів України (а щодо спеціалізованих судів — відповідної ради суддів); Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів — голови відповідного вищого спеціалізованого суду); зборів суддів відповідних судів; члена Вищої ради юстиції (пункт 1). У Постанові також передбачено, що повноваження голови суду, заступника голови суду, призначених після 16 травня 2007 року згідно з положеннями частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України», визнаними неконституційними Рішенням Конституційного

Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, підлягають підтвердженню у порядку, встановленому пунктом 1 Постанови (пункт 2).

На думку народних депутатів України, встановлення Верховною Радою України порядку призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад постановою, а не законом України, не відповідає положенням частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 14 частини першої статті 92, частини першої статті 131 Конституції України. Автори клопотання також вважають, що Постанова прийнята всупереч рішенням Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади, в якому Верховній Раді України рекомендовано невідкладно в законодавчому порядку врегулювати питання призначення судді на посаду голови суду, заступника голови суду та звільнення його з цієї посади, та від 22 грудня 2009 року № 34-рп/2009 у справі про призначення суддів на адміністративні посади, в якому Верховну Раду України зобов'язано невідкладно виконати Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у зазначеній частині.

Народні депутати України наголошують, що, наділивши Постановою Вищу раду юстиції правом призначати суддів на адміністративні посади та звільняти їх з цих посад, Верховна Рада України надала їй додаткові, не передбачені статтею 131 Конституції України повноваження.

2. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Конституції України).

Основний Закон України передбачає засади поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову та вказує на межі повноважень органів державної влади, підстави та способи їх діяльності (стаття 6, частина друга статті 19).

Питання судоустрою, судочинства, статусу суддів відповідно до Конституції України повинні визначатися виключно законами України; прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85, пункт 14 частини першої статті 92). Тому вирішення зазначених питань також є повноваженнями цього органу.

Надавши Верховній Раді України такі повноваження, Основний Закон України зобов'язує її діяти не лише в їх межах, а й у передбачений Конституцією України спосіб, тобто визначати судоустрій, судочинство, статус суддів виключно шляхом прийняття законів.

На виконання пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України Верховна Рада України прийняла Закон України «Про судоустрій України», відповідно до якого утворення судів, призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад є складовими судового устрою (стаття 20). Тож ці питання згідно з Основним Законом України мають вирішуватися виключно в законодавчому порядку, який є конституційно встановленим способом визначення Верховною Радою України судоустрою.

На врегулюванні питання призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад саме в законодавчому порядку наголосив Конституційний Суд України у Рішенні від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади (абзац третій пункту 6 мотивувальної частини, пункт 3 резолютивної частини).

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, висловленою у Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України, яка полягає в тому, що перелік питань, які мають регулюватися виключно законами України, передбачений статтею 92 Основного Закону України, має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону. До них належать, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів. У такий спосіб Конституція України встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати організацію і порядок діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та статус їх посадових осіб (абзац третій, четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Отже, врегульовуючи питання щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад постановою, а не законом, Верховна Рада України хоч і діяла в межах наданих їй повноважень, але не у спосіб, який вимагає Конституція України, що не відповідає положенням частини другої статті 19, пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152, 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року № 1098-V.

2. Постанова Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року № 1098-V, визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 9-rp/2010 dated March 25, 2010 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On temporary appointment and discharge of judges to and from administrative offices»*

Subject of the right to constitutional petition — 47 People's Deputies of Ukraine — applied to the Constitutional Court to recognise the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine № 1098-V dated May 30, 2007 «On temporary appointment and discharge of judges to and from administrative offices» (hereinafter referred to as «the Resolution») as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

Until the legislative regulation is established the Resolution sets forth the order of appointment and discharge of judges to and from administrative offices of the court's chairman and deputy chairman (except Chairman of the Supreme Court of Ukraine and Deputy Chairmen of the Supreme Court of Ukraine) by the High Council of Justice based on the recommendation of: the Council of Judges of Ukraine (as for the specialised courts — the relevant council of judges); Chairman of the Supreme Court of Ukraine (as for the specialised courts — chairman of the relevant high specialised court); assembly of judges of the relevant courts; member of the High Council of Justice (item 1). The Regulation also provides that chairman of the court, deputy chairman of the court appointed after May 16, 2007 in accordance with the provisions of Article 20.5 of the Law «On the Judiciary of Ukraine» that were recognised unconstitutional by the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 1-rp/2007 dated May 16, 2007 are subject to confirmation as stipulated by item 1 of the Regulation (item 2).

Ukraine is a law-based state, in which the principle of the rule of law is recognised and effective (Articles 1, 8.1 of the Constitution).

The Constitution of Ukraine prescribes that state power in Ukraine is exercised on the principles of its division into legislative, executive and judicial and determines the limits of authority, grounds and means of activities of state bodies (Articles 6, 19.2).

According to the Constitution of Ukraine, matters of the judicial system, judicial proceedings and the status of judges shall be determined by the laws of Ukraine exclusively. The sole body of legislative power in Ukraine is the Verkhovna Rada and its authorities include adoption of laws (Articles 75, 85.1.3, 92.1.14). Hence, resolution of the above-mentioned issues also belongs to the authority of the Verkhovna Rada.

In authorising the Verkhovna Rada with such authorities, the Fundamental Law obliged it to act not only within its limits but also in the manner prescribed by the Constitution, i.e. to determine the judicial system, judicial proceedings and the status of judges by adopting laws only.

Pursuant to Article 92.1.14 of the Constitution of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law «On the Judiciary of Ukraine» according to which creation of courts and appointment and discharge of judges to and from administrative offices are the components of the judicial system (Article 20). Therefore, according to the Fundamental Law, these matters should be resolved in a legislative way exclusively

which is the constitutionally prescribed way of determination of the judicial system by the Verkhovna Rada of Ukraine.

In its Decision № 1-rp/2007 dated May 16, 2007 in the case on appointment and discharge of judges to and from administrative offices (paragraph 3 item 6 of the motivation part, item 3 of the resolution part) the Constitutional Court emphasised the necessity to regulate the appointment and dismissal of judges to and from administrative offices in the legislative way precisely).

Legal reasoning of the Constitutional Court in its Decision № 4-rp/2008 dated April 1, 2008 in the case on the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine which states that the list of issues that are to be regulated by laws exclusively (prescribed in Article 92 of the Fundamental Law) is mandatory, i.e. all decisions related to them should be approved in the form of the law. In particular, these issues include the judicial system, judicial proceedings and the status of judges. In this way the Constitution prescribes that the Verkhovna Rada exclusively is in position to lay down the organisation and the procedure for operation of bodies of legislative, executive and judicial power and the status of the officials (paragraphs 3 and 4 item 4.2 of the motivation part).

Thereby, having regulated the issue on appointment and discharge of judges to and from administrative offices by the resolution, and not by the law, the Verkhovna Rada of Ukraine acted within its authority but not in the manner prescribed by the Constitution that does not conform with Articles 19.2 and 92.1.14 of the Fundamental Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine № 1098-V dated May 30, 2007 «On temporary appointment and discharge of judges to and from administrative offices» as such that does not conform with the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

2. The Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine № 1098-V dated May 30, 2007 «On temporary appointment and discharge of judges to and from administrative offices», recognised unconstitutional, loses its effect on the day of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Вищого адміністративного суду України
щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143
Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12
Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17
Кодексу адміністративного судочинства України

м. К и ї в
1 квітня 2010 року
№ 10-рп/2010

Справа № 1-6/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижак Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича — доповідача,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Гончар Любові Ярославівни, Демченка Вадима Костянтиновича, Ханової Раїси Федорівни, представника Верховної Ради України Віламової Наталії Олександрівни, представника Верховного Суду України Константо Олександра Володимировича, представника Вищого господарського суду України Бондаренка Ігоря Івановича

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень

частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України (далі — Земельний кодекс), пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — Кодекс).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Вищого адміністративного суду України.

Підставою для розгляду справи відповідно до частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації відповідних положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу.

Заслухавши суддю-доповідача Кампа В. М., пояснення Гончар Л. Я., Демченка В. К., Ханової Р. Ф., Віламової Н. О., Константого О. В., Бондаренка І. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Вищий адміністративний суд України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу та пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу в аспекті таких питань:

— чи вбачається зі слів «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», викладених у частині першій статті 143 Конституції України, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень при вирішенні інших питань місцевого значення, зокрема, в процесі реалізації своїх повноважень у сфері земельних відносин;

— чи впливає з положень пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу, що орган місцевого самоврядування при вирішенні зазначених у цих пунктах питань виступає як суб'єкт владних повноважень;

— чи належить до компетенції адміністративних судів з огляду на пункт 1 частини першої статті 17 Кодексу розгляд спорів про визнання недійсними рішень (дій, бездіяльності) органів місцевого самоврядування, якими порушуються права фізичних та юридичних осіб у сфері регулювання земельних відносин.

Практичну необхідність в офіційному тлумаченні вказаних положень суб'єкт права на конституційне подання пояснює потребою визначити на основі законодавства компетенцію адміністративних судів щодо судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Така потреба виникла у зв'язку з тим, що, на думку автора клопотання, «Верховний Суд України у своїх рішеннях висловлював протилежні по суті правові позиції щодо аналогічних спірних питань».

2. Свої позиції щодо предмета конституційного подання висловили Президент України, Голова Верховної Ради України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Міністерство юстиції України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд, Харківський апеляційний адміністративний суд, Вінницький окружний адміністративний суд, Сумський окружний адміністративний суд, Центр політико-правових реформ, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Академії правових наук України, Донецький національний університет, Академія суддів України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Одеська національна юридична академія.

3. Вирішуючи питання, порушені у конституційному поданні, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є демократичною, правовою державою, в якій визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (статті 1, 7, частина перша статті 140 Основного Закону України).

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина третя статті 140, частина перша статті 144 Основного Закону України). Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку (частина десята статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3.2. Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують, крім передбачених в Основному Законі України, й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

За правовою позицією Конституційного Суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002). Зокрема, згідно з цим законом до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, міськими радами земельних відносин відповідно до закону (пункт 34 частини першої статті 26).

Конституційний Суд України вважає, що системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини першої статті 10, статей 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують в межах закону питання в галузі земельних відносин.

Отже, положення частини першої статті 143 Конституції України «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема, у галузі земельних відносин.

4. Відповідно до пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу до повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності.

Конституційний Суд України вважає, що ці повноваження охоплюються зазначеним у статті 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції.

5. За Конституцією і законами України публічно-правові спори в Україні розглядають і вирішують Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції в порядку кримінального та адміністративного судочинства (статті 13, 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», стаття 17 Кодексу).

Конституційний Суд України вважає, що вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів, крім публічно-правових спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення (частина друга статті 4, пункт 1 частини першої, частина друга статті 17 Кодексу).

Враховуючи наведене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 63, 67, 69, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

вирішив:

1. В аспекті конституційного подання:

— положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними

органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень;

— положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень;

— положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

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

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 10-rp/2010 dated April 1, 2010 in the case upon the constitutional petition of the High Administrative Court of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Article 143.1 of the Constitution of Ukraine, items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code of Ukraine, Article 17.1.1 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine*

Subject of the right to constitutional petition — the High Administrative Court — applied to the Constitutional Court of Ukraine with an appeal for official interpretation of the provisions of Article 143.1 of the Constitution, items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code of Ukraine and Article 17.1.1 of the Code of Administrative Proceedings (hereinafter referred to as «the Code») concerning the following:

— whether the words «resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law», stipulated in Article 143.1 of the Constitution, mean that bodies of local self-government are public authorities when dealing with resolution of other issues of local importance, in particular, in the process of exercise of their authority in the sphere of land relations;

— whether it proceeds from the provisions of items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code, that a body of local self-government when dealing with resolution of issues mentioned in these items acts as a public authority;

— whether it falls under the jurisdiction of administrative courts in view of Article 17.1.1 of the Code to consider cases on invalidity of decisions (actions, omissions) of bodies of local self-government which violate the rights of natural and legal persons in the sphere of regulation of land relations.

Ukraine is a democratic, law-based State, in which local self-government is recognised and guaranteed, which is the right of a territorial community — residents of a village or a voluntary association of residents of several villages into one village community, residents of a settlement, and of a city — to independently resolve issues of local character within the limits of the Constitution and the laws of Ukraine (Articles 1, 7, 140.1 of the Fundamental Law).

Territorial community exercises local self-government by the procedure established by law, both directly and through bodies of local self-government: village, settlement and city councils, and their executive bodies; bodies of local self-government, within the limits of authority determined by law, adopt decisions that are mandatory for execution throughout relevant territory (Articles 140.3, 144.1 of the Fundamental Law). Acts of bodies of local self-government and their officials based on grounds of their non-conformity with the Constitution or laws are recognised illegal in a judicial procedure (Article 59.10 of the Law «On Local Self-Government in Ukraine»).

Pursuant to Article 143.1 of the Constitution territorial communities of a village, settlement and city, directly or through the bodies of local self-government established by them, resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law, besides issues envisaged in the Fundamental Law.

According to the legal position of the Constitutional Court of Ukraine local self-government manages not any issues of social life, but namely issues of local importance. The list of such issues is specified in the Constitution and the Law «On Local Self-Government in Ukraine» (paragraph 2, item 4 of the motivation part of the Decision № 6-rp/2002 dated March 26, 2002). Specifically, pursuant to this law issues of local importance shall include regulation of land relations by village, settlement, and city councils according to the law (Article 26.1.34).

The Constitutional Court considers that the system analysis of the provisions of the Law «On Local Self-Government in Ukraine» (Articles 10.1, 16, 17, 18, 25, 26 and others) testifies that bodies of local self-government when dealing with resolution of issues of local importance ascribed to their competence by the Constitution and laws are public authorities, which exercise management functions, in particular norm-creation, coordination, licence, registration, regulation. Bodies of local self-government as public authorities resolve issues in the sphere of land relations within the limits of law.

Thus, the provision of Article 143.1 of the Constitution «resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law» applies to resolution of issues specified by laws, in particular in the sphere of land relations by bodies of local self-government as public authorities.

Pursuant to items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code the authority of village, settlement and city councils shall include disposal of land of territorial com-

munities, transfer of land plots which are in municipal property to ownership of citizens and legal persons, granting of land plots which are in municipal property for usage, exemption of land plots from lands which are in municipal ownership.

The Constitutional Court deems that this authority is covered by the notion «other issues of local importance» envisaged in Article 143 of the Constitution, therefore when executing this authority village, settlement and city councils act as public authorities, which fulfill regulatory and other functions.

According to the Constitution and laws public legal disputes in Ukraine are considered and resolved by the Constitutional Court, courts of general jurisdiction in the course of criminal and administrative proceedings (Articles 13, 15 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine», Article 17 of the Code).

The Constitutional Court considers that resolution of land disputes of natural and legal persons with bodies of local self-government as public authorities concerning challenging of their decisions (normative legal acts or legal acts of individual effect), acts or omissions belongs to the jurisdiction of administrative courts, except public legal disputes, which are resolved in another judicial way prescribed by law (Articles 4.2, 17.1.1, 17.2 of the Code).

Thus, in terms of the constitutional petition the Constitutional Court of Ukraine held:

- the provision of Article 143.1 of the Constitution according to which territorial communities of a village, settlement and city, directly or through the bodies of local self-government established by them, «resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law» shall be understood in such a way that when dealing with these issues bodies of local self-government act as public authorities;

- the provisions of items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code of Ukraine in part of the authority of village, settlement, city councils according to this Code to resolve issues of disposal of land of territorial communities, transfer of land plots which are in municipal property to ownership of citizens and legal persons, granting of land plots which are in municipal property for usage, exemption of land plots from lands of municipal ownership shall be understood in such a way that when dealing with these issues bodies of local self-government act as public authorities;

- the provision of Article 17.1.1 of the Code of Administrative Proceedings concerning applicability of jurisdiction of administrative courts to «disputes of natural or legal persons with public authorities concerning challenge of their decisions (normative legal acts or legal acts of individual effect), acts or omissions» shall be understood in such a way that land disputes of natural and legal persons with a body of local self-government as a public authority related to challenge of its decisions, actions or omissions also belong to public legal disputes which are the subject of jurisdiction of administrative courts.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83

Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту
Верховної Ради України стосовно можливості
окремих народних депутатів України брати безпосередню участь
у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

м. К и ї в

6 квітня 2010 року

№ 11-рп/2010

Справа № 1-33/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого,

Бауліна Юрія Васильовича,

Вдовіченка Сергія Леонідовича,

Головіна Анатолія Сергійовича,

Домбровського Івана Петровича,

Кампа Володимира Михайловича,

Колоса Михайла Івановича,

Лилака Дмитра Дмитровича,

Маркуш Марії Андріївни,

Нікітіна Юрія Івановича — доповідача,

Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,

Стецюка Петра Богдановича,

Ткачука Павла Миколайовича,

Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (Офіційний вісник України, 2010 р., № 12, ст. 565, № 18, ст. 803) (далі — Регламент) стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — коаліція).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 68 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційному тлумаченні положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту.

Заслухавши суддю-доповідача Нікітіна Ю. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 68 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту стосовно можливості формування коаліції окремими народними депутатами України, зокрема й такими, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатської фракції) або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій, у тому числі через незгоду з позицією депутатських фракцій щодо участі у формуванні коаліції.

Автори клопотання стверджують, що частиною четвертою статті 59 Регламенту запроваджено інститут позафракційних народних депутатів України, якими вважаються народні депутати України, виключені зі складу депутатської фракції. У конституційному поданні зазначено, що Конституційний Суд України у своїх рішеннях визначив депутатські фракції суб'єктами формування коаліції, а також вказав на роль депутатських фракцій у процесі структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України, у тому числі у формуванні коаліції. Однак питання можливості народних депутатів України, які не входять до складу депутатських фракцій, брати участь у формуванні коаліції Конституційним Судом України не розглядалося.

Практичну необхідність у роз'ясненні положень частини шостої статті 83 Конституції України та частини четвертої статті 59 Регламенту народні депутати України пов'язують з порушенням прав народних депутатів України представляти інтереси громадян України, які їх обрали, що є підставою для офіційного тлумачення цих норм Конституційним Судом України.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, утворена на підставі узгоджених політичних позицій депутатських фракцій коаліція може включати як народних депутатів України, які входять до відповідних фракцій, так і інших народних депутатів України, які як представники Українського народу підтримують узгоджені політичні позиції, на основі яких побудована коаліція, у тому числі й тих, які відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту є позафракційними (тобто виключеними зі складу депутатської фракції) або не вийшли чи вийшли зі складу депутатських фракцій, але їх повноваження не припинено в порядку, встановленому частиною шостою статті 81 Конституції України.

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного подання висловили Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, науковці

Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії.

3. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є демократичною, правовою державою, республікою; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 1, частини перша, друга статті 5, частина перша статті 38, стаття 69 Конституції України).

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, конституційно-правовий зміст цих положень полягає в тому, що «влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

3.2. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі, беруть участь у виборах (частини перша, друга статті 36 Конституції України). Належність чи належність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання будь-яких пільг і переваг (частина третя статті 1 Закону України «Про політичні партії в Україні»).

Політичні партії забезпечують участь громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007).

3.3. Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 вказав, що діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини).

Конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина перша статті 76 Конституції України). Обрання народних депутатів України у багатомандатному за-

гальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій (виборчих блоків політичних партій (далі — виборчих блоків) відбувається за пропорційною системою (частина третя статті 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Усі народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

3.4. Конституція України пов'язує початок здійснення повноважень народним депутатом України з моментом складення присяги та містить застереження щодо втрати депутатського мандата у разі відмови скласти присягу (частини третя, четверта статті 79). Присяга, яку складають народні депутати України перед вступом на посаду, вказує на те, що народний депутат України повинен «додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (частина перша статті 79 Конституції України).

Згідно з Регламентом народними депутатами України у Верховній Раді України формуються депутатські фракції (частина перша статті 58). При цьому політична партія (виборчий блок) має право формувати у Верховній Раді України лише одну депутатську фракцію (частина друга статті 58 Регламенту), яка повинна налічувати не менше ніж 15 народних депутатів України (частина перша статті 59 Регламенту).

Реалізація повноважень Верховною Радою України зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами України, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції. Коаліція формується за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій 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; до складу коаліції входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України за Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції є обов'язковими умовами її повноважності (абзац другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

4. У частинах п'ятій, дев'ятій статті 83 Конституції України передбачено, що порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції встановлюються Основним Законом України та Регламентом Верховної Ради України. Тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України в Рішенні Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 дано без урахування положень Регламенту, оскільки Тимчасовий регламент Верховної Ради України цим же Рішенням був визнаний таким, що не відповідає Конституції України, у зв'язку з прийняттям його не у формі закону України, а у формі постанови Верховної Ради України. Конституційне положення щодо встановлення засад формування коаліції Конституцією

України і Регламентом реалізоване з набуттям чинності 17 лютого 2010 року Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861–VI, тому офіційне тлумачення відповідних положень Конституції України та Регламенту щодо формування коаліції має відбуватися у їх системному зв'язку.

Конституцією України (частинами шостою, сьомою статті 83) та Регламентом (статтями 61, 62) встановлені такі засади формування коаліції: вона формується за результатами виборів народних депутатів України; формування здійснюється після проведення консультацій депутатськими фракціями; основою формування коаліції є узгодження депутатськими фракціями політичних позицій; за результатами консультацій укладається Угода про коаліцію; невід'ємною складовою такої Угоди є список народних депутатів України, які сформували коаліцію і чисельність яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, що засвідчено особистими підписами цих народних депутатів України; коаліція формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України або протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції; коаліція вважається сформованою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України на підставі поданих до Апарату Верховної Ради України необхідних документів.

Відповідно до цього стаття 61 Регламенту визначила коаліцію як сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів України, до складу якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Утворення у Верховній Раді України коаліції має на меті добровільне об'єднання народних депутатів України у парламентську більшість. Ознаками коаліції є наявність депутатських фракцій, а також більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Необхідність входження в коаліцію зазначеної кількості народних депутатів України підтверджується, зокрема, частиною десятою статті 83 Конституції України, згідно з якою «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». Відповідно до пункту 2 частини першої статті 66 Регламенту діяльність коаліції припиняється, якщо в ній залишається кількість народних депутатів України, менша, ніж це передбачено частиною шостою статті 83 Конституції України, тобто меншість від конституційного складу Верховної Ради України. Частина сьома статті 83 Конституції України передбачає формування коаліції не тільки після проведення чергових та позачергових виборів Верховної Ради України, а й після припинення діяльності коаліції. Це дає підстави для висновку, що за Конституцією України можлива зміна у Верховній Раді України однієї парламентської більшості на іншу в залежності від волі більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

5. Згідно з Основним Законом України держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта

статті 15). Ці гарантії поширюються і на народних депутатів України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

Конституційний Суд України виходить з того, що «діяльність Верховної Ради України є невід'ємною складовою частиною суспільного життя в Україні і має ґрунтуватися на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15 Конституції України)» (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

Аналіз положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81 Конституції України дає підстави для висновку, що Основний Закон України не виключає, а Регламент (частина третя статті 59) передбачає можливість перебування у Верховній Раді України народного депутата України поза депутатською фракцією, зокрема у разі його невходження або виходу зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку), за виборчим списком якої його обрано, до прийняття на підставі закону рішення вищим керівним органом відповідної політичної партії (виборчого блоку) про дострокове припинення його повноважень. Крім того, згідно з частиною четвертою статті 59 Регламенту народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Відповідно до частини четвертої статті 60 Регламенту «депутатська фракція, склад якої стає меншим від необхідної мінімальної кількості народних депутатів, визначеної частиною першою статті 59 цього Регламенту, через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною».

6. Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції. Цей висновок підтверджується, зокрема, тим, що частина друга статті 81 Конституції України, встановлюючи вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України, не передбачає такої підстави, як виключення зі складу депутатської фракції народного депутата України.

Отже, представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (частини друга, третя статті 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (частина третя статті 79 Конституції України) та відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції — все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення.

Вільне здійснення такого представництва забезпечується встановленням конституційно-правових гарантій депутатської недоторканності, вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення народним депутатом України своїх повно-

важень. Зокрема, народний депутат України не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (частина друга статті 80 Конституції України); голосування та позиція, висловлена народним депутатом України стосовно роботи Верховної Ради України та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах (частина шоста статті 10 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Конституційний Суд України вважає, що в основу тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту слід покласти суверенне право Українського народу здійснювати владу, визнання народного депутата України повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, надання йому мандата вільно здійснювати таке представництво і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників, встановлення процедури прийняття рішень у Верховній Раді України виключно шляхом вільного волевиявлення народних депутатів України. Це дає підстави для висновку, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у її формуванні, тобто входити до більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 62, 63, 67, 69, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

вирішив:

1. В аспекті конституційного подання положення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI, у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

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

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 11-rp/2010 dated April 6, 2010 in the case upon the constitutional petition of the 68 People's Deputies of Ukraine concerning the official interpretation of Article 83.6 of the Constitution of Ukraine and Article 59.4 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding the possibility of individual People's Deputies of Ukraine to directly participate in the formation of a coalition of deputy factions in the Verkhovna Rada of Ukraine*

Ukraine is a democratic and law-based republic; the people are the bearers of sovereignty and the only source of power in Ukraine and exercise power directly and through bodies of state power and bodies of local self-government; citizens have the right to participate in the administration of state affairs, to freely elect and to be elected to bodies of state power; the expression of the will of the people is exercised through elections, referendum and other forms of direct democracy (Articles 1, 5.1, 5.2, 38.1 and 69 of the Constitution).

The Verkhovna Rada of Ukraine is a body of state power that exercises its authorities on the basis of representation of the interests of the Ukrainian People by the People's Deputies of Ukraine.

Constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine of Ukraine is 450 People's Deputies of Ukraine who are elected on the basis of universal, equal and direct suffrage, by secret ballot (Article 76.1 of the Constitution). In accordance with Article 1.3 of the Law «On the Elections of the People's Deputies of Ukraine», People's Deputies of Ukraine are elected under the system of proportionate representation in a multi-mandate state-wide constituency by voting lists of the candidates of Deputies from political parties (election blocks of political parties (hereinafter referred to as «election blocks»). All People's Deputies of Ukraine are the authorised representatives of the Ukrainian People in the Verkhovna Rada of Ukraine who are answerable before them and invoked to express and protect their interests.

The Constitution links the beginning of performance of the authorities by the People's Deputy of Ukraine with the moment of taking the oath and provides for the loss of deputy's mandate in case of refusal to take the oath (Articles 79.3 and 79.4). The oath taken by People's Deputies of Ukraine before assuming the office suggests that the People's Deputy of Ukraine has «to abide by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, to carry out his or her duties in the interests of all compatriots» (Article 79.1 of the Constitution).

The realisation of authorities by the Verkhovna Rada of Ukraine depends not only upon the acquisition of authorities by the People's Deputies of Ukraine but also upon the creation of the coalition of deputy factions in the Verkhovna Rada of Ukraine (hereinafter referred to as «the coalition»). The coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada of Ukraine shall be formed within a month from the date of the first meeting of the Verkhovna Rada of Ukraine to be held following regular or special elections to the Verkhovna Rada of Ukraine, or within a month from the date

when activities of a coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada of Ukraine are terminated (Articles 83.6 and 83.7 of the Constitution).

According to the legal position of the Constitutional Court, the faction structuring of the Verkhovna Rada of Ukraine and the formation of the coalition are the necessary conditions of its competence (paragraph 5.3.2 of the motivational part, Decision № 12-rp/2008 dated June 25, 2008).

Articles 83.5 and 83.9 of the Constitution stipulate that the regulation of the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, the principles of formation, organisation of activities and termination of activities of the coalition shall be established by the Fundamental Law and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine. The interpretation of Article 83.6 of the Constitution in the Decision of the Constitutional Court № 16-rp/2008 dated September 17, 2008 was provided with no attention to the Rules of Procedure since the Temporary Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine had been recognised as unconstitutional by that same Decision on the grounds that it had been adopted not in form of a law but in form of a Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine. The constitutional provision concerning the establishment of the principles of the formation of coalition by the Constitution and the Rules of Procedure was implemented on February 17, 2010 when the Law «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» № 1861-VI entered into force (hereinafter referred to as «the Rules of Procedure»). Therefore the official interpretation of the relevant provisions of the Constitution and the Rules of Procedure shall be provided in their system conjunction.

The Constitution (Articles 83.6 and 83.7) and the Rules of Procedure (Articles 61 and 62) establish the following principles of the formation of the coalition: it is formed upon the results of the elections of the People's Deputies of Ukraine; it is formed after the consultations of the deputy factions were held; the basis for its formation is the agreement of political positions by the deputy factions; upon the results of the consultations the Coalition Agreement is concluded; an indispensable part of such an Agreement is the list of People's Deputies of Ukraine who formed the coalition and whose number presents majority from the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine, which is endorsed by the signatures of these People's Deputies of Ukraine; the coalition is formed within one month from the day of the first meeting of the newly elected Verkhovna Rada of Ukraine, or within a month from the date when activities of a previous coalition are terminated; the coalition is deemed formed from the moment the chairperson officially proclaims thereupon at the plenary session of the Verkhovna Rada of Ukraine on the basis of the necessary documents submitted to the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The creation of coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine aimed at the voluntary consolidation of the People's Deputies of Ukraine into a parliamentary majority. The coalition is characterised by the participation therein of deputy factions and majority of People's Deputies of Ukraine from the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine. The need for the participation in the coalition of this number of People's Deputies of Ukraine is confirmed, in particular by Article 83.10 of the Constitution whereby a deputy faction in the Verkhovna Rada of Ukraine whose members make up a majority of People's Deputies of Ukraine within the constitutional

composition of the Verkhovna Rada of Ukraine shall enjoy the same rights under the Constitution as a coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada of Ukraine. Pursuant to Article 66.1.2 of the Rules of Procedure, the activities of the coalition shall be terminated if the number of People's Deputies of Ukraine — its members — becomes less than required by Article 83.6 of the Constitution, i.e. the minority from the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine. Article 83.7 of the Constitution provides for the formation of the coalition not only after the regular or special elections to the Verkhovna Rada of Ukraine but also after the activities of the coalition were terminated. This gives grounds to conclude that under the Constitution it is possible that one parliamentary majority in the Verkhovna Rada of Ukraine may be replaced by the other one depending upon the will of the majority of the People's Deputies of Ukraine from the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine.

According to the Fundamental Law, the State guarantees the freedom of political activity not prohibited by the Constitution and laws (Article 15.4). These guarantees are applicable to the People's Deputies of Ukraine as well (paragraph 3.3 of the motivational part, Decision № 17-rp/98 dated December 3, 1998).

The analysis of Articles 81.2.6 and 81.6 of the Constitution gives grounds for conclusion that the Fundamental Law does not exclude the possibility and the Rules of Procedure (Article 59.3) allows such a possibility for a People's Deputy of Ukraine to stay in the Verkhovna Rada of Ukraine, not being a member of a deputy faction, especially in case of his/her non-entering or exit from the deputy faction of a political party (election block) by whose voting list he/she was elected until the superior managing body of a respective political party (election block) takes, on the grounds of law, a decision on his/her early termination of authorities. Furthermore, pursuant to Article 59.4 of the Rules of Procedure, a People's Deputy of Ukraine expelled from a political faction is deemed to be an out-of-faction Deputy. According to Article 60.4 of the Rules of Procedure, a deputy faction whose number of Deputies becomes less than the minimum number required by Article 59.1 of the Rules of Procedure is proclaimed to be dissolved by the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine within 15 days after such a fact.

The Constitution, prescribing the membership of People's Deputies of Ukraine in deputy factions, does not restrict their right to take independent decisions, including whether to participate in the majority of the People's Deputies of Ukraine from the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine which forms the coalition. The People's Deputy of Ukraine shall enjoy such a right irrespective of the position of the deputy faction concerning the participation in the coalition. This conclusion is confirmed by the fact that Article 82.1 of the Constitution, providing for the exhaustive list of the grounds for the early termination of the authorities of People's Deputy of Ukraine, does not mention such a ground as expulsion of a People's Deputy of Ukraine from a deputy faction.

The Constitutional Court considers that the interpretation of Article 83.6 of the Constitution and Article 59.4 of the Rules of Procedure in a system conjunction with Articles 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, 83.5, 83.7, 83.9 and 86 of the Constitution and Articles 60 and 61 of the Rules of Procedure should be founded on

a sovereign right of the Ukrainian People to exercise power, the recognition of a People's Deputy of Ukraine as an authoritative representative of the Ukrainian People in the Verkhovna Rada of Ukraine, granting him/her the mandate to freely perform such representation and assigning the obligation to act in the interests of all compatriots and the establishment of procedure for adoption of decision in the Verkhovna Rada of Ukraine exclusively by a free expression of the will of People's Deputies.

Therefore, individual People's Deputies of Ukraine, in particular those who are not members of the deputy factions which initiated the creation of coalition, have the right to participate in its formation, i.e. to participate in the majority of the People's Deputies of Ukraine from the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

In the aspect of the constitutional petition, the provisions of Article 83.6 of the Constitution and Article 59.4 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine approved by the Law «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» № 1861-VI dated February 10, 2010 in a system conjunction with Article 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, 83.5, 83.7, 83.9 and 86 of the Constitution and Articles 60 and 61 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine shall be understood as allowing the People's Deputies of Ukraine, in particular those who are not members of the deputy factions which initiated the creation of the coalition of deputy factions in the Verkhovna Rada of Ukraine, to participate in the formation of the coalition of deputy factions in the Verkhovna Rada of Ukraine.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Домбровського І. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83
Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту
Верховної Ради України стосовно можливості окремих
народних депутатів України брати участь у формуванні коаліції
депутатських фракцій у Верховній Раді України

У Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2009 (далі — Рішення) за конституційним поданням 68 народних депутатів України Конституційний Суд України (далі — Суд) дав офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, ча-

стин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України та визнав, що зазначені положення «слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України».

Зміст норм, що визначені предметом тлумачення:

— згідно з частиною шостою статті 83 Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій (далі — коаліція), до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

— відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України (далі — Регламент) народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним.

Відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

Положення цієї статті знаходяться у логічному зв'язку з пунктом 4 частини першої статті 39 Закону, згідно з яким у конституційному поданні має зазначатися правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні правового акта або його окремих положень.

Таким чином, суб'єкт права на конституційне подання, обґрунтовуючи своє клопотання, має посилатися на обставини чи факти, які, на його думку, призвели до виникнення практичної необхідності в офіційному тлумаченні положень зазначених правових норм. Рішення про те, чи є таке правове обґрунтування підставою для відкриття конституційного провадження у справі, приймається колегією суддів, Судом у порядку, встановленому Законом.

Відповідно до частини другої статті 48 Закону у разі прийняття колегією суддів процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі вона вноситься Головою Суду на розгляд пленарного засідання Суду. Зі змісту цієї статті випливає, що рішення колегії суддів про відкриття конституційного провадження у справі не потребує затвердження Судом. Після внесення Головою Суду справи на розгляд пленарного засідання Суд починає розгляд справи по суті.

Згідно з § 51 Регламенту Суду останній припиняє конституційне провадження у справі, якщо в процесі пленарного засідання будуть виявлені підстави щодо відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 45 Закону.

На мою думку, провадження у справі треба було припинити з такою мотивацією.

Як вбачається з конституційного подання, народні депутати звернулися до Суду з проханням дати офіційне тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту стосовно питань, пов'язаних з формуванням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, в

частині можливості безпосередньої участі у коаліції депутатських фракцій окремих народних депутатів України, зокрема роз'яснити, чи можуть брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій окремі народні депутати України, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатських фракцій) або які вийшли чи не ввійшли до складу фракцій, у тому числі через незгоду з позицією фракцій щодо участі у формуванні зазначеної коаліції.

Згідно з правовою позицією Суду офіційним тлумаченням вважається діяльність компетентного органу державної влади (Суду) щодо з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої у нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норм права з метою їх найбільш правильної реалізації) (ухвала № 15-у/2010 від 31 березня 2010 року).

Таким чином, Суд повинен вникнути у зміст норм, які просять тлумачити, і виходячи зі свого усвідомлення їх дати відповідне тлумачення.

За змістом частини четвертої статті 59 Регламенту народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Ця норма міститься в главі 11 Регламенту «Формування депутатських фракцій у Верховній Раді України».

Зазначена глава в цілому врегульовує питання щодо процедури формування депутатських фракцій, а не коаліції.

Питання утворення, діяльності та припинення діяльності коаліції врегульовані нормами глави 12 Регламенту. Зокрема, порядок утворення коаліції та її суб'єктів визначено у частині першій статті 61 Регламенту, згідно з якою коаліція — це сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і цим Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів України, до якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Таким чином, виходячи з визначення поняття «офіційне тлумачення», зазначеного вище, Суд не міг тлумачити частину четверту статті 59 Регламенту так, як це зазначено у конституційному поданні народних депутатів України, оскільки фактично вони просять тлумачити положення, закладені в главі 12, зокрема статті 61 Регламенту (зі змінами), де врегульовано саме ці питання. Однак у конституційному поданні прохання про тлумачення норм глави 12 відсутнє.

Закон не передбачає права Суду за власною ініціативою (без прохання відповідного суб'єкта) змінити предмет тлумачення.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що народні депутати України підписали конституційне подання 5 березня 2010 року (в Суд надійшло 9 березня 2010 року), тобто до внесення до статті 61 Регламенту змін від 9 березня 2010 року, якими, на відміну від попередньої редакції, частиною першою статті 61 визнано право не тільки фракцій, а й народних депутатів України формувати коаліцію. Таким чином, і ця обставина свідчить про відсутність практичної необхідності в тлумаченні частини четвертої статті 59 Регламенту.

За таких обставин Суд мав припинити провадження у справі в частині тлумачення положення частини четвертої статті 59 Регламенту на підставі пункту 2

статті 45 Закону та § 51 Регламенту Конституційного Суду України за невідповідності конституційного подання вимогам пункту 4 статті 39 Закону — відсутність правового обґрунтування практичної необхідності (стаття 93 Закону) в офіційному тлумаченні.

Відповідно до частини другої статті 95 Закону у разі, якщо при тлумаченні закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Суд у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього закону.

Згідно з частиною другою статті 61 Закону у випадку виявлення в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням невідповідності Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі, і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі, Суд визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними.

Так, у Рішенні № 1-рп/2007 від 16 травня 2007 року у справі про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) Суд, аналізуючи частину п'яту статті 20 цього Закону на предмет офіційного тлумачення, виявив ознаки невідповідності Конституції України положення цієї статті (частини) про надання Президенту України повноважень призначати та звільняти голів, заступників голів судів та визнав його неконституційним.

Таким чином, проаналізувавши частину другу статті 95 та частину другу статті 61 Закону, а також практику їх застосування, можна дійти висновку, що оскільки офіційне тлумачення частини четвертої статті 59 Регламенту було дано в системному зв'язку зі статтею 61 Регламенту, Суд мав перевірити положення статті 61 Регламенту на конституційність.

Крім того, враховуючи наявність у провадженні Суду, крім цієї справи, конституційного подання 56 народних депутатів України щодо конституційності положень статті 61 Регламенту Верховної Ради України, Суд мав в установленому порядку вирішити питання про об'єднання і спільний розгляд цих справ.

Тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України та частини четвертої статті 59 Регламенту Суд дав у системному зв'язку як з окремими нормами Конституції України, так і зі статтями 60, 61 Регламенту. Тобто, даючи тлумачення статті 59 Регламенту, Суд дав правову оцінку і зазначеним статтям Регламенту, хоча одна з них, а саме стаття 61, офіційно піддана сумніву щодо її конституційності.

Навіть за відсутності такого подання Суд відповідно до частини третьої статті 61 Закону мав визначатись щодо конституційності зазначених у Рішенні статей 60, 61 Регламенту, оскільки за викладеною мотивацією вони впливають на прийняття рішення у справі.

Таке рішення відповідало б вимозі статті 2 Закону щодо повного і всебічного розгляду справи і сприяло б забезпеченню обґрунтованості рішення.

Недотримання Судом зазначених принципів призвело до низки системних помилок.

У Рішенні є правові позиції, які ґрунтуються на Конституції України та її основоположних принципах, до яких зауважень немає. У той же час з окремими позиціями погодитися неможливо.

У Рішенні № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) Суд чітко зазначив, що «словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у частинах шостій, сьомій, дев'ятій статті 83 Конституції України, слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких (фракціях) становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодилися на спільну парламентську діяльність (пункт 1 резолютивної частини). При цьому у мотивувальній частині цього ж Рішення Суд прямо зазначив, що «до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію», а суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є депутатські фракції (абзаци другий, четвертий підпункту 3.2.1).

Таким чином, відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України та з урахуванням її тлумачення в Рішенні Суду від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 коаліцію слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодилися на спільну парламентську діяльність.

Тобто Суд визнав, що у зазначеній нормі Конституції України чітко вказано про коаліцію саме фракцій, а не про об'єднання, в якому поряд із фракціями його учасниками додатково могли б бути окремі народні депутати України, як представники інших фракцій чи позафракційні.

Тепер цю норму з урахуванням її тлумачення в цьому Рішенні Суду слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у формуванні коаліції.

Таким чином, Суд змінив тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України, надане раніше. При цьому ця правова норма не змінювалася.

Крім того, зазначивши про тлумачення саме частини четвертої статті 59 Регламенту, Суд вийшов за межі предмета її регулювання, оскільки за її змістом нею врегульовано статус народного депутата, якого виключено зі складу депутатської фракції, а саме визнано позафракційним. Жодного слова в цій нормі щодо формування коаліції немає.

Проблема такого формування (створення) вирішена законодавцем у статтях 61, 62 Регламенту.

Крім того, давши однакове тлумачення як конституційної норми (частина шоста статті 83), так і норми Регламенту, Суд безпідставно розширив зміст розуміння саме конституційної норми, оскільки в ній не йдеться (а за ідеологією

появи її в Конституції України і не могло йтися) про право окремих народних депутатів України (поза межами фракції) самостійно брати участь у створенні коаліції.

Тлумачення норми Конституції України «має базуватись на закладених в ній конституційно-правових принципах, а не на приписах підзаконних актів, яким є Регламент Верховної Ради України» (позиція судді Конституційного Суду України П.Ткачука в окремій думці до Рішення Суду від 17 вересня 2008 року). Погоджуючись з цим, можна доповнити і про неможливість тлумачення норм Конституції на приписах законів.

Помилковим вважаю такий підхід до тлумачення норм як таких, «що не обмежують права окремих народних депутатів». Він суперечить частині другій статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Такий підхід до тлумачення суперечить правовому порядку в Україні, визначеному, зокрема, у статті 19 Конституції України.

Таким чином, і стосовно частини шостої статті 83 Конституції України були підстави для припинення конституційного провадження за пунктом 2 статті 45 Закону, оскільки Суд вже давав їй тлумачення, а нові підстави для можливого нового (додаткового) тлумачення були відсутні.

Виходячи з наведеного можна зробити такі узагальнюючі висновки:

1. У Суду не було підстав для відкриття конституційного провадження, а в подальшому — для розгляду по суті і ухвалення Рішення, оскільки:

— по-перше, частина шоста статті 83 Конституції України дістала своє офіційне тлумачення у Рішенні Суду № 16-рп/2008 від 17 вересня 2008 року і підстав для повторного її тлумачення щодо визначення суб'єктів створення коаліції не було. Однією з таких підстав могло бути внесення до цієї норми Конституції України змін та доповнень. Однак цього не сталося. Висновок Суду щодо того, що такою підставою стало внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, є помилковим;

— по-друге, частиною четвертою статті 59 Регламенту визначено, що «народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції є позафракційним», однак у цій нормі відсутнє будь-яке посилання на його право брати участь у створенні коаліції (це питання врегульовано в статті 61 Регламенту).

Зазначене свідчить про наявність безумовних підстав для відмови у відкритті конституційного провадження, а після прийняття такого рішення колегією — припинення конституційного провадження Судом на підставі пункту 2 статті 45 Закону.

2. У резолютивній частині Рішення:

— дано одночасно і однозначно тлумачення правових норм різних за юридичною силою (норми Конституції України, норми Регламенту), що є помилковим;

— дано тлумачення положення частини четвертої статті 59 Регламенту, яке суперечить змісту цієї норми;

— зроблено посилання на цілий ряд статей Конституції України без їх аналізу в мотивувальній частині;

— навіть якщо припустити, що Суд, даючи тлумачення частини четвертої статті 59 Регламенту, мав на увазі частину першу статті 61 Регламенту, яка в редакції від 9 березня 2010 року визначила суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій, крім фракцій України і народних депутатів України, то надане ним формулювання є не зовсім коректним і може інтерпретуватися по-різному.

3. Не об'єднавши в одне провадження конституційне подання у цій справі і конституційне подання 56 народних депутатів України щодо визнання неконституційною статті 61 Регламенту, Суд порушив визначені в статті 4 Закону принципи повного та всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятого рішення і створив ситуацію, яка може призвести до конфліктності між цим Рішенням і можливим Рішенням у справі за конституційним поданням щодо конституційності положень статті 61 Регламенту.

Суддя Конституційного Суду України

І. ДОМБРОВСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 68 народних
депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої
статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59
Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості
окремих народних депутатів України брати безпосередню участь
у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 (далі — Рішення).

Суб'єкт права на конституційне подання — 68 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України (далі — Суд) з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції 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»), частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України (далі — Регламент) («народний депутат, якого

виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним») стосовно можливості формування коаліції окремими народними депутатами України, зокрема й такими, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатської фракції) або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій, у тому числі через незгоду з позицією депутатських фракцій щодо участі у формуванні коаліції.

Вирішуючи цю справу, Суд правильно акцентував на важливості загальнодемократичних засад організації та функціонування сучасної Української держави, в якій єдиним джерелом влади є Український народ, а її громадянам гарантовано право участі в управлінні державними справами, зокрема вільно обирати і бути обраними до органів державної влади. Однак, даючи офіційне тлумачення зазначених у конституційному поданні положень і таким чином відповідаючи на поставлене 68 народними депутатами України питання про те, чи можуть брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій окремі народні депутати України, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатських фракцій) або які вийшли чи не ввійшли до складу фракцій, у тому числі через незгоду з позицією фракції щодо участі у формуванні коаліції, Суд припустився низки системних помилок (у тому числі методологічного характеру). Причиною, на мою думку, стало недотримання Судом принципів повного і всебічного розгляду цієї справи та обґрунтованості Рішення (стаття 4 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Мотивуючи наявність права в окремих народних депутатів України (зокрема тих, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у парламенті) брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, висуваючи при цьому вихідну тезу, що «офіційне тлумачення відповідних положень Конституції України та Регламенту щодо формування коаліції має відбуватися у їх системному зв'язку» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення), Суд фактично вдався до спроби витлумачити норму Основного Закону України (частину шосту статті 83) виходячи з положень статей 61, 62, 66 Регламенту (абзаци другий, третій, четвертий пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Останнє видається методологічно неправильним, оскільки норми Конституції України необхідно тлумачити, насамперед, виходячи зі змісту та сутності конституційних принципів, зокрема тих, які покладено в основу конституційного ладу держави, та з обов'язковим урахуванням системного аналізу всіх відповідних (дотичних до предмета конституційного тлумачення) положень Основного Закону України.

Посилання Суду на частину дев'яту статті 83 Конституції України, за якою «засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України», як аргумент на користь Рішення не є переконливим. Адже, з одного боку, Конституція України досить чітко визначила засади формування коаліції депутатських фракцій у парламенті, з іншого — положення Регламенту в будь-якому разі не можна розглядати як рівні (за юридичною силою) з конституційними положеннями. На мою думку, зміст положення ча-

стини дев'ятої статті 83 Конституції України щодо встановлення Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України полягає в тому, що у Регламенті можуть мати місце ті положення, які об'єктивно залишилися поза безпосереднім конституційним регулюванням. При цьому такі положення Регламенту, як будь-якого іншого нормативно-правового акта, повинні прийматися на основі Конституції України і відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України).

Під час вирішення цієї справи Суд фактично не врахував низки своїх правових позицій стосовно порядку створення та організації діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, викладених у рішеннях у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009.

У названих справах предметом тлумачення (з тих чи інших позицій, у системному зв'язку з тими чи іншими конституційними положеннями, законодавчими положеннями тощо) безпосередньо були положення частини шостої статті 83 Конституції України.

У Рішенні у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд чітко зазначив, що «словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у частинах шостій, сьомій, дев'ятій статті 83 Конституції України, слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодилися на спільну парламентську діяльність (пункт 1 резолютивної частини). При цьому у мотивувальній частині цього ж Рішення Суд прямо зазначив, що «до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію» та що суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є депутатські фракції (абзаци другий, четвертий підпункту 3.2.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Прикметним є те, що від часу прийняття Судом вказаного Рішення частина шоста статті 83 Конституції України не змінювалася.

Викладене вище та неврахування Судом положення частини другої статті 19 Конституції України за відсутності системного дослідження змісту конституційних положень «за результатами виборів» і «на основі узгодження політичних позицій», які містяться у частині шостій статті 83 Конституції України (стосовно окремих народних депутатів), на мою думку, призвело до необґрунтованого та помилкового висновку Суду, що «в аспекті конституційного подання положення

частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Приймаючи саме таке Рішення у цій справі, Конституційному Суду України, на жаль, не вдалося належним чином гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, хоча це є його безпосереднім завданням (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Суддя Конституційного Суду України

П. СТЕЦЮК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83
Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту
Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних
депутатів України брати безпосередню участь
у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

Конституційний Суд України у Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 (далі — Рішення) дав офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України та визнав, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Стосовно Рішення на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю таку думку.

1. Основні визначально-доктринальні засади існування сучасного українського суспільства і держави встановлені конституцієдавцем від імені Українського народу в розділі I (статті 1–20) Конституції України. Відповідно до положень частин другої, третьої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії, а закони мають прийматися на основі цього акта.

У Конституції України проголошено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і встановлено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5).

Організоване і структуроване суспільство існує цивілізовано завдяки правому порядку, який воно само собі встановлює. Одну із ознак такого порядку в Україні безпосередньо передбачено в частині другій статті 19 Конституції України, за якою Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, суди та інші органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до встановленого правового порядку діє також і народ, який на підставі статті 38 Конституції України у різний спосіб бере участь в управлінні державними справами, зокрема формує органи влади для вирішення суспільно значущих питань.

Вибори як форма народного волевиявлення є одним із способів формування влади. Порядок утворення і умови організації органу законодавчої влади, який бере на себе відповідальність перед суспільством за унормування через закони як правові акти вищої юридичної сили його найважливіших відносин, виписано в Конституції України.

2. Верховна Рада України як єдиний репрезентант законодавчої влади є колегіальним органом (450 народних депутатів України), який приймає закони й інші правові акти більшістю від її конституційного складу, тому в статті 83 Конституції України встановлено механізм політичного структурування Верховної Ради України зі створенням фіксованої парламентської більшості шляхом формування таких організаційно сталих утворень, як фракція і коаліція (об'єднання) фракцій. Положення частини шостої статті 83 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV детально, з наявністю обов'язкових елементів, в їх послідовному логічному взаємозв'язку встановили порядок утворення парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій). Одним із юридично-політичних наслідків формування такого організаційно стійкого утворення є уможливлення формування вищого органу в системі органів виконавчої влади, а таким чином, і опосередковано всієї ієрархічної структури виконавчої гілки державної влади, оскільки за статтею 118 Основного Закону України Президент України призначає голів місцевих державних адміністрацій (областей, районів) на посади і звільняє їх з посад за поданням Кабінету Міністрів України.

3. У структурі частини шостої статті 83 Конституції України першим і визначально-домінуючим елементом, який безпосередньо пов'язаний з волею народу (виборців), є словосполучення «за результатами виборів». Відповідно до положень частини першої статті 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» результати виборів народних депутатів України встановлює Центральна виборча комісія, про що складає протокол. Цим актом згідно з частинами третьою, п'ятою, восьмою, пунктом 3 частини одинадцятої статті 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» Центральна виборча комісія визначає кількість депутатських мандатів, отриманих кожною політичною партією, виборчим блоком політичної партії — суб'єктом виборчого процесу. Така кількість є сталою і визначає чисельність відповідної депутатської фракції як результат волевиявлення тієї сукупної частини українського народу (виборців), яка голосувала на виборах за відповідну політичну силу.

За діючою конституційною і законодавчою конструкцією отримання кандидатом у народні депутати депутатського мандата залежить від кількох складових, зокрема: від волі виборців, від умов подолання партією (блоком) прохідного бар'єра, від місця розташування кандидата у виборчому списку суб'єкта виборчого процесу тощо, що безпосередньо зумовлює організаційний зв'язок депутата з певною політичною силою і утвореною нею парламентською фракцією. Зазначене підтверджується положеннями пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81 Конституції України, в яких встановлено підстави і порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України, правовою позицією Конституційного Суду України про те, що народний депутат України не лише може, а навіть зобов'язаний перебувати у депутатській фракції тієї політичної партії (виборчого блоку політичної партії), за списком якої він був обраний народним депутатом України (пункт 3 резолютивної частини, абзаци третій, четвертий мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

Другим елементом є словосполучення «на основі узгодження політичних позицій», тобто йдеться про домовленість різних організаційно сформованих політичних утворень, які за результатами виборів як суб'єкти виборчого процесу потрапили до складу парламенту, діяти узгоджено з метою прийняття відповідних рішень.

Третім елементом є словосполучення «формується коаліція депутатських фракцій», тобто утворюється об'єднання кількох партійно-політичних груп (укладається союз), які за конституційною термінологією називаються фракціями. Така коаліція в порядку, встановленому законом, має бути структурно оформленою. У зазначеній нормі Конституції України безпосередньо, без підозри на різночитання, чітко вказано про коаліцію саме фракцій, а не про об'єднання, в якому поряд із фракціями його учасниками додатково могли б бути окремі депутати як представники інших фракцій чи позафракційні.

Четвертим елементом є словосполучення «до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України». Цей елемент перебуває в найбільш органічній єдності і структурній взаємозалежності з попереднім елементом в силу їх невід'ємності, оскільки йдеться про склад коаліції, в якій більшість від конституційного складу Верховної Ради України

визначається не персональною кількістю народних депутатів України, а сукупною кількістю складів депутатських фракцій, що були для них визначені Центральною виборчою комісією при встановленні результатів волевиявлення виборців на виборах до парламенту України.

Такий погляд повністю узгоджується з правовою позицією, викладеною в Рішенні Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, згідно з якою «вимога щодо сукупної чисельності народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності. Таким чином, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій. Зокрема, відповідно до частини десятої статті 83 Конституції України депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (абзац другий підпункту 3.2.1 вказаного рішення). Зазначене тлумачення стосується саме положень Конституції України і ці положення залишились незмінюваними з моменту постановлення цього Рішення.

4. Конституційною основою вказаної організації Верховної Ради України є новачинні норми в Конституції України, які з'явилися після внесення до неї змін на підставі Закону України № 2222-IV і встановили правила формування парламентської більшості, тому ревізувати ці правила можна лише шляхом внесення нових змін до Конституції України, а не підконституційними нормативними актами на кшталт Регламенту Верховної Ради України.

Конституційний Суд України, аналізуючи конституційне подання 68 народних депутатів України, мав би зосередитися на офіційній інтерпретації саме положень статті 83 Конституції України і через них оцінювати норми Регламенту Верховної Ради України, а не надавати визначальну роль цьому акту, трактуючи через нього норми Конституції України по-новому.

У Рішенні від 6 квітня 2010 року фактично ревізовано попередні позиції Конституційного Суду України, які містяться в його рішеннях від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009.

Пряма вказівка в резолютивній частині Рішення на можливість входити до складу коаліції не лише фракцій, а й окремих народних депутатів України, зокрема й тих, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, є відображенням тих новачин, які містяться в Регламенті Верховної Ради України, що не впливають зі змісту положень частин шостої, десятої статті 83 Конституції України, і розширенням вказаної конституційної норми, що суперечить припису частини другої статті 6 Конституції України про те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах. Такі новачини є конституційною нормотворчістю, тобто Конституційний Суд України створив фактично нову конституційну норму, перебравши на себе по-

вновачення Верховної Ради України, і уконституював можливість ігнорування волі виборців депутатами, які отримали мандат завдяки волевиявленню виборців.

Таке волевиявлення виборців не може бути спотворене ні поведінкою чи думкою народних депутатів України, яких вони обрали, ні суперечливою інтерпретацією положень Конституції України судовим рішенням.

Суддя Конституційного Суду України

В. ШИШКІН

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України)

м. Київ
1 квітня 2010 року
№ 1-в/2010

Справа № 1-12/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича — доповідача,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстр. № 3251 від 3 жовтня 2008 року) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало надходження до Конституційного Суду України законопроекту згідно з Постановою «Про включення до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 жовтня 2009 року № 1645–VI для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Дідківського А. О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Верховна Рада України згідно з Постановою «Про включення до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 жовтня 2009 року № 1645–VI (Голос України, 2009 р., 27 жовтня) звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстр. № 3251 від 3 жовтня 2008 року) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується внести зміни до статей 80, 105, 108 Конституції України, корегуючи тим самим у чинній редакції Основного Закону України інститути недоторканності Президента України та народних депутатів України, а саме:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141; 2005 р., № 2, ст. 44) такі зміни:

1. У статті 80:

частину першу виключити;

у частині другій слова «за винятком відповідальності за образу чи наклеп» виключити;

частину третю викласти у такій редакції:

«Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

2. У статті 105:

частини першу та другу виключити;

у частині третій слова «якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту» виключити;

доповнити новою частиною такого змісту:

«Президент України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

3. У статті 108:

після пункту 2 додати пункт 3 такого змісту:

«3) набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

У зв'язку з цим пункти 3–4 вважати відповідно пунктами 4–5.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Народні депутати України, які подали Законопроект до Верховної Ради України, обґрунтовують внесення змін до Конституції України необхідністю вдосконалення правового регулювання статусу Президента України та народних депутатів 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». Вимоги щодо внесення таких змін визначають, зокрема, статті 157, 158 Конституції України.

Оцінюючи Законопроект на предмет його відповідності вимогам статті 158 Основного Закону України, Конституційний Суд України виходить з такого.

За статтею 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).

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у пункті 2 мотивувальної частини Висновку від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000 у справі про внесення змін до статті 80 Конституції України, стаття 158 Основного Закону України забороняє протягом року подавати до Верховної Ради України один і той же законопроект про внесення змін до Конституції України, який вже розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий.

Аналогічна правова позиція висловлена Конституційним Судом України у пункті 3 мотивувальної частини Висновку від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 у справі про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками.

Отже, аналізуючи Законопроект та законопроект про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) (реєстр. № 1375 від 18 січня 2008 року) (далі — Законопроект № 1375), який розглядався у Верховній Раді України шостого скликання і не був прийнятий нею, Консти-

туційний Суд України дійшов висновку, що вони суттєво відрізняються за змістом і обсягом пропонованих в Основний Закон України змін.

Тобто Верховна Рада України шостого скликання Законопроект не розглядала і не змінювала положення статей 80, 105, 108 Конституції України.

Таким чином, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

3. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Основного Закону України).

На момент надання висновку в Україні не введено воєнний або надзвичайний стан, тож Законопроект у цій частині відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

4. Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо неприпустимості наявності в ньому положень, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України виходить з відповідної оцінки кожного його положення.

4.1. Законопроектом пропонується виключити з чинної редакції статті 80 Конституції України частину першу, якою народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Конституційний Суд України вбачає, що частиною першою статті 80 Основного Закону України закріплено загальне положення щодо гарантії депутатської недоторканності. Обсяг недоторканності народних депутатів України визначений у частинах другій (депутатський індемнітет), третій (депутатський імунітет) цієї статті.

Відповідно до правової позиції, наведеної Конституційним Судом України у Висновку від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, такі зміни стосуються лише спеціального статусу народних депутатів України і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження).

Конституційний Суд України розглядав Законопроект № 1375, у якому пропонувалося викласти статтю 80 Конституції України у новій редакції, фактично залишивши без будь-яких змін положення частини другої та вилучивши частини першу, третю цієї статті, і дійшов висновку, що така редакція статті 80 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008).

Отже, Конституційний Суд України вважає, що вилучення частини першої статті 80 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямоване на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України та є таким, що не суперечить частині першій статті 157 Конституції України.

4.2. У частині другій статті 80 Конституції України встановлено, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосуван-

ня або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп.

У Законопроекті пропонується виключити із частини другої статті 80 Конституції України положення «за винятком відповідальності за образи чи наклеп», що фактично передбачає звільнення від юридичної відповідальності народних депутатів України за висловлювання у парламенті та його органах, у яких міститься образа чи наклеп.

Таким чином, вилучення із частини другої статті 80 Конституції України положення «за винятком відповідальності за образи чи наклеп», як це пропонується у Законопроекті, призведе до обмеження існуючих прав громадян на повагу до їх гідності, судовий захист про спростування недостовірної інформації щодо себе або членів своєї сім'ї, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої інформації (частина перша статті 28, частина четверта статті 32 Конституції України).

Отже, вилучення із частини другої статті 80 Конституції України положення «за винятком відповідальності за образи чи наклеп» обмежує права і свободи людини і громадянина, що суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

4.3. Згідно з частиною третьою статті 80 Конституції України народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Законопроектом пропонується частину третю статті 80 Конституції України викласти в такій редакції: «Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

Конституційний Суд України досліджував аналогічні зміни до частини третьої статті 80 Основного Закону України і дійшов висновку, що обмеження депутатської недоторканності не може розглядатися як обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000).

Таким чином, пропоновані зміни до частини третьої статті 80 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України та є такими, що не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Слід зауважити, що в тексті Основного Закону України застосовується словосполучення «набрання законної сили» обвинувальним вироком (пункт 2 частини другої, частина п'ята статті 81, пункт 6 частини п'ятої статті 126), а в Законопроекті використовується словосполучення «набуття чинності» обвинувальним вироком.

4.4. Законопроектом пропонується виключити зі статті 105 Конституції України частину першу, відповідно до якої Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень, та доповнити її новою частиною: «Президент України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

го», у статті 108 Конституції України після пункту 2 додати пункт 3 такого змісту: «3) набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

Дослідження пропонувань народними депутатами України змін до статей 105, 108 Конституції України свідчить, насамперед, про їх неузгодженість, відсутність системного підходу при вирішенні питання щодо взаємозв'язку цих змін з іншими положеннями чинної Конституції України.

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в абзаці четвертому пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України, право недоторканності Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102 Основного Закону України).

Відповідно до частини другої статті 106 Основного Закону України Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. За статтею 112 Конституції України виконання обов'язків глави держави на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України лише у разі дострокового припинення повноважень Президента України згідно зі статтями 108, 109, 110, 111 Конституції України, відповідно до яких повноваження Президента України припиняються достроково у разі: відставки, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпідменту, смерті. Отже, чинна Конституція України не передбачає можливості здійснювати будь-якій особі повноваження Президента України, якщо він тимчасово не може виконувати свої обов'язки (зокрема, у випадку його затримання чи арешту). Не передбачена така можливість і пропонуваними змінами до Конституції України.

Крім того, даючи тлумачення положення частини першої статті 111 Конституції України, Конституційний Суд України зазначив, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи (підпункт 1.2 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України). Законопроектом зміни до статті 111 Основного Закону України не передбачені.

Таким чином, пропонувані зміни про виключення зі статті 105 Конституції України частини першої, доповнення її новою частиною та доповнення новим пунктом статті 108 Конституції України можуть призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності та до порушення територіальної цілісності України, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

4.5. Законопроектом пропонується зі статті 105 Конституції України виключити частину другу, згідно з якою «за посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону».

За Конституцією України Президент України є главою держави і виступає від її імені, тому надання йому статтею 105 Основного Закону України недоторканності і гарантій захисту його честі та гідності є необхідною умовою здійснення конституційних повноважень главою держави, влада якому надається безпосередньо народом на загальних і прямих виборах.

Згідно з Основним Законом України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102). Зазначені положення зобов'язують главу держави захищати усіма можливими правовими засобами, зокрема, права і свободи людини і громадянина. Тому образа чи наклеп на Президента України можуть розглядатися не тільки як посягання на громадянські права особи, що перебуває на цьому посту, але й як прояв неповаги до Української держави та її народу в цілому.

Отже, пропонувані Законопроектом зміни щодо вилучення частини другої статті 105 Конституції України можуть вплинути на обмеження прав і свобод людини і громадянина та є такими, що суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

4.6. Частиною третьою статті 105 Конституції України визначено, що звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки він не був усунений з поста в порядку імпічменту.

У Законопроекті пропонується виключити з частини третьої статті 105 Конституції України положення «якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту».

Конституційний Суд України вважає, що зміни у частині третій статті 105 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України і відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 157, 158, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66, 67, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

дійшов висновку:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстр. № 3251 від 3 жовтня 2008 року), яким пропонується:

«1. У статті 80:

частину першу виключити;

частину третю викласти у такій редакції:

«Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

2. У статті 105:

у частині третій слова «якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту» виключити».

2. Визнати таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстр. № 3251 від 3 жовтня 2008 року), яким пропонується:

«1. У статті 80:

у частині другій слова «за винятком відповідальності за образу чиклеп» виключити;

2. У статті 105:

частини першу та другу виключити;

доповнити новою частиною такого змісту:

«Президент України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

3. У статті 108:

після пункту 2 додати пункт 3 такого змісту:

«3) набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього».

У зв'язку з цим пункти 3–4 вважати відповідно пунктами 4–5».

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстр. № 3251 від 3 жовтня 2008 року) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскарженим.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine № 1-v/2010 dated April 1, 2010 in the case upon the appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on the conformity of the draft-law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (concerning guaranteeing immunities to certain officials) with the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (case on introducing amendments to Articles 80, 105 and 108 of the Constitution of Ukraine)*

The Verkhovna Rada of Ukraine pursuant to the Resolution «On Including the Draft-Law on Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine (on guaranteeing immunities to certain officials) on the Agenda of the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the Sixth Convocation» and on Forwarding the Draft-Law to the Constitutional Court of Ukraine» № 1645-VI dated October 20, 2009 filed an appeal with the Constitutional Court on providing opinion on the conformity of the draft-law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on guaranteeing immunities to certain officials) (registration № 3251 dated October 3, 2008) (hereinafter referred to as «the Draft-law») with the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution.

According to Article 85.1.1. of the Constitution the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine includes: «introducing amendments to the Constitution of Ukraine within the limits and under the procedure specified in Chapter XIII of this Constitution». Requirements on introducing amendments are particularly set forth in Articles 157 and 158 of the Constitution.

According to Article 158 of the Constitution the draft-law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, considered by the Verkhovna Rada of Ukraine and not adopted, may be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine no sooner than one year from the day of the adoption of the decision on this draft-law (Article 158.1); within the term of its authority, the Verkhovna Rada of Ukraine shall not amend twice the same provisions of the Constitution (Article 158.2).

Having analysed the Draft-law and the draft-law on introducing amendments to the Constitution (on restriction of deputy's immunities) (registration № 1375 dated January 18, 2008) (hereinafter referred to as «the Draft-law № 1375») considered by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Sixth Convocation and not adopted, the Constitutional Court of Ukraine concluded that amendments proposed to the Fundamental Law by the above-mentioned Draft-laws differ substantially as to their matter and scope.

Hence, the Verkhovna Rada of Ukraine of the Sixth Convocation has not considered the Draft-law and has not amended Articles 80, 105 and 108 of the Constitution.

Thereby the Draft-law is in line with Article 158 of the Constitution.

The Constitution of Ukraine shall not be amended in conditions of martial law or a state of emergency (Article 157.2 of the Fundamental Law).

At the delivery of the opinion there is no martial law or a state of emergency in Ukraine, thus in this part the Draft-law meets the requirements of Article 157.2 of the Constitution.

Having examined whether the Draft-law contains provisions that envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or those which are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine (Article 157.1 of the Constitution), the Constitutional Court of Ukraine proceeded from the relevant evaluation of each provision.

The Draft-law proposes to remove Article 80.1, that guarantees deputy's immunity to People's Deputies of Ukraine, from the current wording of the Constitution.

The Constitutional Court considers that Article 80.1 of the Fundamental Law contains general provision concerning guaranteeing deputy's immunity. The scope of

immunity of the People Deputy's of Ukraine is determined in Articles 80.2 (deputy's indemnity) and 80.3 (deputy's immunity).

In accordance with the legal position of the Constitutional Court of Ukraine given in its Opinion № 1-v/2000 dated June 27, 2000 such amendments fall only within the special status of People's Deputies of Ukraine and do not affect the matter of human and citizen's rights and freedoms prescribed in the Constitution (their abolition or restriction).

The Constitutional Court considered the Draft-law № 1375, which proposed the new wording of Article 80 of the Constitution by leaving the current wording of Article 80.2 and removing Articles 80.1 and 80.3 and concluded that the above-mentioned wording of Article 80 of the Constitution does not assume abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms (Opinion of the Constitutional Court of Ukraine № 2-v/2008 dated September 10, 2008).

Thus, the Constitutional Court of Ukraine considers that elimination of Article 80.1 of the Constitution does not envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms and is not oriented toward liquidation of independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine and does not contravene Article 157.1 of the Constitution.

Article 80.2 stipulates that People's Deputies of Ukraine are not legally liable for the results of voting or for statements made in Parliament and in its bodies, with the exception of liability for insult or defamation.

The Draft-law suggests to remove the disposition «with the exception of liability for insult or defamation» from Article 80.2 that in fact shall provide liability exemption of People's Deputies of Ukraine for statements that contain insult or defamation in Parliament and its bodies.

Hence, removal of the disposition «with the exception of liability for insult or defamation» from Article 80.2, as the Draft-law proffers, shall result in restriction of the existing rights of the citizens to respect of dignity, judicial protection of the right to rectify incorrect information about himself or herself and members of his or her family, and of the right to demand that any type of information be expunged, and also the right to compensation for material and moral damages inflicted by the collection, storage, use and dissemination of such incorrect information (Articles 28.1 and 32.4 of the Constitution).

Consequently, removal of the disposition «with the exception of liability for insult or defamation» from Article 80.2 restricts human and citizen's rights and freedoms and contravenes Article 157.1 of the Constitution.

According to Article 80.3 of the Constitution People's Deputies of Ukraine shall not be held criminally liable, detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine. The Draft-law suggests the following wording of Article 80.3: «People's Deputy of Ukraine shall not be detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine before the guilty verdict against him or her enters into force».

The Constitutional Court has examined similar amendments to Article 80.3 of the Fundamental Law and concluded that restriction of deputy's immunity shall not be regarded as restriction of human and citizen's rights and freedoms (Opinion № 3-v/2000 dated December 5, 2000).

Therefore the proposed amendments to Article 80.3 do not provide for abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms and are not oriented toward liquidation of independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine and do not contravene Article 157.1 of the Constitution.

It should be mentioned that the word combination «before the guilty verdict against him or her enters into legal force» is used in the Fundamental Law (Articles 81.2.2, 81.5, and 126.5.6), and the Draft-law uses the following wording «before the guilty verdict becomes effective».

The Draft-law suggests to remove Article 105.1 from the Constitution according to the President of Ukraine enjoys the right of immunity during the term of authority and to supplement it with the new part: «The President of Ukraine shall not be detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine before the guilty verdict against him or her enters into force» and to add paragraph 3 after the paragraph 2 in Article 108 of the Constitution of Ukraine of the following wording: «entry into force of the guilty verdict against him or her».

Analysis of the amendments to Articles 105 and 108, proposed by the People's Deputies of Ukraine testifies that there is no consistency and system approach in resolving the issue on interconnection of the abovementioned amendments with the other provisions of the Constitution in effect.

The President of Ukraine is the guarantor of state sovereignty and territorial indivisibility of Ukraine, the observance of the Constitution of Ukraine and human and citizen's rights and freedoms (Article 102.2 of the Fundamental Law).

Pursuant to Article 106.2 of the Fundamental Law the President of Ukraine shall not transfer his or her powers to other persons or bodies. Under Article 112 in the event of the pre-term termination of authority of the President of Ukraine in accordance with Articles 108, 109, 110 and 111 of this Constitution, the execution of duties of the President of Ukraine, for the period pending the elections and the assumption of office of the new President of Ukraine, shall be vested in the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine. Consequently the effective Constitution does not provide possibility to any person to act as the President of Ukraine if he or she is not in position to fulfil his or her duties (in particular, if detained or arrested). Such opportunity is neither proffered by the proposed amendments to the Constitution.

In addition, in construing the provisions of Article 111.1 of the Constitution, the Constitutional Court mentioned that the constitutional procedure of investigation and examination of the case on removal of the President from the post in case of impeachment is performed without institution of criminal proceedings against his or her (item 1.2 of the resolution part of the Decision №19-rp/2003 dated December 10, 2003). The Draft-law contains no provisions on amending Article 111 of the Fundamental Law.

Hereby, the proposed amendments on exclusion of Article 105.1, supplementing it with a new paragraph as well as supplementing Article 108 of the Constitution with a new item may result in abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine that contravenes the provisions of Article 157.1 of the Constitution.

The Draft-law suggests to remove Article 105.2 of the Constitution, according which: «persons guilty of offending the honour and dignity of the President of Ukraine are brought to responsibility on the basis of the law».

Under the Constitution the President of Ukraine is the Head of State and acts in its name, therefore granting immunities and guaranteeing the honour and dignity to him or her pursuant to Article 105 is an indispensable condition for performing the constitutional obligations by the head of the state who is empowered directly by the citizens of Ukraine on the basis of universal, equal and direct elections.

According to the Fundamental Law the President of Ukraine is the guarantor of state sovereignty and territorial indivisibility of Ukraine, the observance of the Constitution of Ukraine and human and citizen's rights and freedoms (Article 102.2). The aforementioned provisions oblige the head of state to protect, in particular, human and citizen's rights and freedoms by all possible lawful means. Hence offending the honour and dignity of the President of Ukraine shall be regarded not only as encroachments on civil rights of a person holding the position but also as a display of contempt of the Ukrainian State and its nation as a whole.

Thus, the amendments suggested by the Draft-law concerning removal of Article 105.2 of the Constitution may affect the restriction of human and citizen's rights and freedoms and contravene the provisions prescribed in Article 157.1 of the Constitution.

Article 105.3 of the Constitution stipulates that the title of President of Ukraine is protected by law and is reserved for the President for his/her lifetime, unless removed from office by the procedure of impeachment.

The Draft-law suggests to remove the wording «unless removed from office by the procedure of impeachment» from Article 105.3.

The Constitutional Court of Ukraine presumes that alternations to Article 105.3 do not assume abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms and are not oriented toward liquidation of independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine and do not contravene Article 157.1 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court held:

1. To recognise the Draft-law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on guaranteeing immunities to certain officials) (registration № 3251 dated October 3, 2008) as conforming with the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine, according to which:

«1. Article 80.1 shall be removed;

Article 80.3 shall be stated in the following wording:

«People's Deputy of Ukraine shall not be detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine before the guilty verdict against him or her enters into force».

2. The wording «unless the President of Ukraine has been removed from office by the procedure of impeachment» shall be removed from Article 105.3».

2. To recognise the Draft-law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on guaranteeing immunities to certain officials) (registration № 3251 dated

October 3, 2008) as non-conforming with the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine according to which:

«1. In the Article 80.2 the following wording: «with the exception of liability for insult or defamation» shall be removed;

2. Articles 105.1 and 105.2 shall be removed;

Article 105 shall be supplemented with new part in the following wording:

«The President of Ukraine shall not be detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine before the guilty verdict against him or her enters into force».

3. Article 108 after paragraph 2 shall be appended with paragraph 3 in the following wording:

«3) entry into force of the guilty verdict against him or her».

With regard to this, paragraphs 3–4 shall be paragraphs 4–5 accordingly».

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України
щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 80
Конституції України

м. Київ
17 березня 2010 року
№ 10-у/2010

Справа № 2-9/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича — доповідача,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,

Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 80 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Дідківського А. О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Генеральна прокуратура України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини першої статті 80 Конституції України стосовно гарантій депутатської недоторканності в аспекті можливості застосування до народного депутата України приводу у разі невиконання ним як свідком у кримінальній справі обов'язку з'явитися на виклик органу дізнання, слідчого, прокурора в зазначене місце і час та дати правдиві показання про відомі йому обставини справи.

У конституційному поданні стверджується, що невизначеність у цьому питанні ставить під загрозу виконання одного з основних завдань кримінального судочинства — швидкого і повного розкриття злочинів та викриття винних.

2. Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 3 березня 2010 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.

3. Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина перша статті 93).

У Рішенні від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення частини першої статті 80 Основного Закону України. Так, у підпункті 1.1 пункту 1 резолютивної частини цього рішення зазначено, що «положення частини першої статті 80 Конституції України, за яким народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, та відповідне положення частини першої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» треба розуміти так, що депутатська недотор-

канність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод».

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся з клопотанням роз'яснити положення, які містяться у вказаному рішенні, зокрема, що саме слід розуміти під «іншими заходами», пов'язаними з обмеженням особистих прав і свобод народних депутатів України, застосування яких заборонено без дозволу парламенту, та чи вважатиметься порушенням особистих прав і свобод народного депутата України застосування до нього приводу в разі ухилення останнім як свідком у кримінальній справі від явки до суду, до органів досудового слідства або дізнання.

Фактично у конституційному поданні ставиться питання не про офіційне тлумачення положень Основного Закону України, а про роз'яснення окремих положень Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003.

Отже, підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

УХВАЛИВ:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 80 Конституції України на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним зверненням
громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича
щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 38
Кодексу законів про працю України

м. К и ї в
17 березня 2010 року
№ 11-у/2010

Справа № 2-12/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича — доповідача,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 38 Кодексу законів про працю України.

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

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне звернення — громадянин Рейніш Леонід Валерійович — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення частини першої статті 38 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) в аспекті:

— обов'язковості додержання роботодавцем двотижневого строку попередження при звільненні працівника, який розриває трудовий договір за власним бажанням;

— безумовного права працівника на відкликання поданої ним заяви про звільнення за власним бажанням упродовж двотижневого терміну, незалежно від того, чи було ним зазначено дату звільнення раніше сплину двотижневого строку попередження.

На думку автора клопотання, суди загальної юрисдикції неоднозначно застосовують положення частини першої статті 38 Кодексу про те, що «працівник має право розірвати трудовий договір, укладений на невизначений строк, попередивши про це власника або уповноважений ним орган письмово за два тижні», а саме стосовно прав і обов'язків працівника та роботодавця щодо їхніх дій, спрямованих на припинення трудових відносин, у межах зазначеного строку. Така невизначеність призводить до порушення конституційного права на захист від незаконного звільнення, гарантованого частиною шостою статті 43 Конституції України. Вказану неоднозначність Рейніш Л. В. обґрунтовує, посилаючись на судові рішення місцевих і апеляційних судів, Вищого адміністративного суду України, Верховного Суду України.

2. Друга колегія суддів Конституційного Суду України за результатами голосування на своєму засіданні 3 березня 2010 року не прийняла ухвалу про відкриття чи відмову у відкритті конституційного провадження у справі.

3. Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне звернення має містити правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України (пункт 4 частини другої статті 42), наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94). Розглянувши справу, Конституційний Суд України встановив, що автор клопотання не додержав цих вимог.

Як вбачається із доданих до конституційного звернення матеріалів справи, в якій постановлено рішення Святошинського районного суду міста Києва від 7 жовтня 2008 року, досліджено обставини щодо звільнення Рейніша Л. В. на підставі статті 38 Кодексу згідно з датою, вказаною ним у заяві про звільнення, яку він не відкликав до моменту видання наказу про розірвання трудових відносин. Що ж стосується рішень судів, які автор клопотання долучив на підтвердження фактів неоднозначного застосування положення частини першої статті 38 Кодексу (ухвали Верховного Суду України від 19 листопада 2008 року, від 12 серпня 2009 року та Вищого адміністративного суду України від 8 лютого 2006 року), то позивачі у відповідних справах подавали заяви про звільнення з роботи за власним бажанням, не зазначаючи дату припинення трудових відносин. Проте їх

було звільнено з роботи до закінчення двотижневого строку попередження, передбаченого статтею 38 Кодексу, тому суди у цих справах дійшли висновку, що звільнення позивачів є незаконне, оскільки за наведеною нормою мало відбутися не раніше спливу двотижневого строку.

Таким чином, матеріали конституційного звернення вказують на те, що суди хоча й прийняли рішення у справах одного і того ж виду правовідносин, але за різних обставин, що не можна вважати неоднозначним застосуванням відповідного положення Кодексу.

Виходячи з викладеного Конституційний Суд України зазначає, що автор клопотання не навів неоднозначного застосування положення частини першої статті 38 Кодексу, що є підставою для відмови у відкритті провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.

Враховуючи наведене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 42, 45, 46, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 38 Кодексу законів про працю України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Кіровської міської ради
Донецької області щодо офіційного тлумачення положень частини другої
статті 19, частин першої, другої статті 143 Конституції України,
частини першої статті 10, частини першої статті 11, підпункту 2
пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування
в Україні», частини третьої статті 31 Закону України
«Про житлово-комунальні послуги», абзацу сьомого статті 13,
частини третьої статті 20 Закону України «Про теплопостачання»,
пункту 7 статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

м. К и ї в

31 березня 2010 року

№ 15-у/2010

Справа № 2-11/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича — доповідача,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кіровської міської ради Донецької області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, частин першої, другої статті 143 Конституції України, частини першої статті 10, частини першої

статті 11, підпункту 2 пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170), частини третьої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року № 1875-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 47, ст. 514), абзацу сьомого статті 13, частини третьої статті 20 Закону України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 року № 2633-IV (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 25, ст. 373), пункту 7 статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 20-21, ст. 190).

Заслухавши суддю-доповідача Ткачука П. М. та дослідивши матеріали конституційного подання, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Кіровська міська рада Донецької області — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 19, частин першої, другої статті 143 Конституції України, частини першої статті 10, частини першої статті 11, підпункту 2 пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, частини третьої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року № 1875-IV, абзацу сьомого (за конституційним поданням — абзацу шостого частини першої) статті 13, частини третьої статті 20 Закону України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 року № 2633-IV, пункту 7 (за конституційним поданням — пункту 7 частини першої) статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, а також відповісти на питання:

— який орган повинен приймати рішення щодо тарифів на комунальні послуги: виконавчий орган міської ради, міська рада чи обласна рада, у разі, коли комунальне підприємство, яке надає послуги, засновано на спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебуває в управлінні обласної ради;

— який орган повинен приймати рішення щодо тарифів на комунальні послуги: виконавчий орган міської ради чи міська рада, у разі, коли послуги надаються підприємствами комунальної власності відповідної територіальної громади;

— тарифи на комунальні послуги, які надаються комунальними підприємствами, що перебувають в управлінні обласної ради, повинні встановлюватися, затверджуватися чи погоджуватися.

Практичну необхідність в офіційному тлумаченні вказаних положень Конституції та законів України суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує неоднозначним розумінням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування порядку встановлення, затвердження, погодження цін/тарифів на комунальні послуги, які надаються комунальними підприємствами.

Як вбачається з матеріалів справи, територіальна громада міста Кіровське Донецької області послуги з теплопостачання отримує від виробничої одиниці

обласного комунального підприємства, яке, відповідно до статуту, засноване на спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебуває в управлінні Донецької обласної ради. Фактично управління підприємством у визначених межах здійснює Донецька обласна державна адміністрація. За таких обставин виникли складнощі у визначенні органу місцевого самоврядування, який повинен встановлювати, затверджувати чи погоджувати тарифи на послуги з тепlopостачання.

2. Ухвалою Другої колегії суддів Конституційного Суду України від 3 березня 2010 року відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

3. Зі змісту конституційного подання вбачається, що Кіровська міська рада Донецької області, по суті, просить надати їй консультацію з правозастосування, а саме щодо встановлення на підставі положень законодавчих актів органу, який прийматиме рішення стосовно тарифів на послуги з тепlopостачання залежно від того, кому належить чи у кого перебуває в управлінні комунальне підприємство, яке надає такі послуги.

Конституційний Суд України виходить з того, що офіційне тлумачення і застосування правових норм є різними видами юридичної діяльності. Офіційним тлумаченням вважається діяльність компетентного органу державної влади щодо з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норм права з метою найбільш правильної їх реалізації). Правозастосовна діяльність полягає в індивідуалізації правових норм щодо конкретних суб'єктів і конкретних випадків, тобто в установленні фактичних обставин справи і підборі правових норм, які відповідають цим обставинам. Пошук та аналіз таких норм з метою їх застосування до конкретного випадку є складовою правозастосування. Надання консультацій чи роз'яснень з цього приводу не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Таким чином, питання, поставлені в конституційному поданні, непідвідомчі Конституційному Суду України (стаття 150 Конституції України, стаття 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»), що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтею 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кіровської міської ради Донецької області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, частин першої, другої статті 143 Конституції України, частини першої статті 10, частини першої статті 11, підпункту 2 пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР, частини третьої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року № 1875–IV, абзацу сьомого статті 13, частини третьої статті 20 Закону України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 року № 2633–IV, пункту 7 статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586–XIV згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення розгляду конституційного подання Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення
Гошовського З. Й. керівником торговельно-економічної місії
у складі Посольства України в Словацькій Республіці»

м. Київ
6 квітня 2010 року
№ 17-у/2010

Справа № 2-16/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижак Андрія Андрійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Маркуш Марії Андріївни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича — доповідача,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на засіданні питання про припинення розгляду конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України (консти-

туційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Гошовського З. Й. керівником торговельно-економічної місії у складі Посольства України в Словацькій Республіці» від 23 грудня 2009 року № 1584-р.

Заслухавши суддю-доповідача Овчаренка В. А. та дослідивши матеріали конституційного подання, Конституційний Суд України

установив:

1. Відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України Президент України Указом від 22 січня 2010 року № 54 зупинив дію Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Гошовського З. Й. керівником торговельно-економічної місії у складі Посольства України в Словацькій Республіці» від 23 грудня 2009 року № 1584-р (далі — Розпорядження) та звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо його відповідності Конституції України (конституційності).

На думку суб'єкта права на конституційне подання, Розпорядження не відповідає положенням пункту 3 частини першої статті 106 Конституції України і не узгоджується з Рішенням Конституційного Суду України від 15 січня 2009 року № 2-рп/2009. Така невідповідність мотивується тим, що кандидатура Гошовського З. Й. при призначенні на указану посаду не була погоджена з Президентом України, як це передбачено в Указі глави держави «Про торговельно-економічну місію у складі закордонної дипломатичної установи України» від 30 квітня 1994 року № 200 з наступними змінами.

2. Друга колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 23 березня 2010 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

3. Кабінет Міністрів України 24 березня 2010 року видав Розпорядження № 604-р «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1584» (Урядовий кур'єр, 2010 р., 27 березня).

До Конституційного Суду України 31 березня 2010 року надійшла письмова заява глави держави про відкликання конституційного подання.

Відповідно до частини першої статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання може бути відкликано за письмовою заявою суб'єкта, який його направив до Конституційного Суду України, в будь-який час до дня розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду України.

Згідно з § 51¹ Регламенту Конституційного Суду України Конституційний Суд України припиняє розгляд конституційного подання, якщо після прийняття ухвали колегією суддів Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі автор клопотання письмовою заявою відповідно до статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» відкликав конституційне подання.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 44, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51¹ Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Припинити розгляд конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Гошовського З. Й. керівником торговельно-економічної місії у складі Посольства України в Словацькій Республіці» від 23 грудня 2009 року № 1584-р на підставі статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» у зв'язку з його письмовою заявою про відкликання подання.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**УХВАЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційними поданнями 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму
та мінімальної заробітної плати», 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України
на 2009 рік», частини другої статті 54, частини першої статті 55
Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»
та додатків № 3, № 7 до нього і 52 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 46, 54,
частин першої, другої, третьої статті 55
Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»

м. Київ
18 березня 2010 року
№ 21-уп/2010

Справа № 1-10/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,

Джуня В'ячеслава Васильовича — доповідача,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича — доповідача,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» від 20 жовтня 2009 року № 1646-VI (Офіційний вісник України, 2009 р., № 85, ст. 2856), 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 6 листопада 2009 року № 1715-VI (Офіційний вісник України, 2009 р., № 89, ст. 3001), частини другої статті 54, частини першої статті 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26 грудня 2008 року № 835-VI та додатків № 3, № 7 до нього (Офіційний вісник України, 2008 р., № 100, ст. 3299; 2009 р., № 89, ст. 3001) і 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 46, 54, частин першої, другої, третьої статті 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26 грудня 2008 року № 835-VI (Офіційний вісник України, 2008 р., № 100, ст. 3299; 2009 р., № 89, ст. 3001).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання 50 народних депутатів України, 50 народних депутатів України та 52 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених у конституційних поданнях положень законів України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати», «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», «Про Державний бюджет України на 2009 рік» та додатків № 3, № 7 до нього.

Заслухавши суддю-доповідача Джуня В. В., пояснення Мірошніченка Ю. Р., Селіванова А. О., Німченка В. І., Матвійчука В. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

УСТАНОВИВ:

1. До Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційними вказані у конституційних поданнях положення законів України звернулися три групи народних депутатів України.

1.1. Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» від 20 жовтня 2009 року № 1646-VI (далі — Закон № 1646).

Автори клопотання стверджують, що Закон № 1646 не відповідає вимогам статей 6, 85, 95, 116 Конституції України з підстав порушення законодавцем процедури його прийняття і конституційних приписів щодо забезпечення збалансованості Державного бюджету України та конституційно визначеної ієрархії нормативних актів.

За висновком народних депутатів України, Законом № 1646, по суті, внесено зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», зокрема до статей 46, 54, оскільки встановлено рівень прожиткового мінімуму на одну особу та для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, а також розмір мінімальної заробітної плати на 2009–2010 роки. На думку суб'єкта права на конституційне подання, цим порушено частину другу статті 95 Конституції України, за якою виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Отже, автори клопотання вважають, що згідно з Основним Законом України лише в бюджетному законі мають визначатися розмір і цільове спрямування видатків на загальносуспільні потреби, складовою яких є забезпечення прожиткового мінімуму громадян України.

Народні депутати України також вважають, що положення Закону № 1646 несумісні із закріпленими в Конституції України принципами розподілу повноважень між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України у бюджетному процесі, тобто суперечать статті 6, пункту 4 частини першої статті 85, пункту 6 статті 116 Основного Закону України. Так, за твердженням суб'єкта права на конституційне подання, розмір мінімальної заробітної плати може встановлюватися і переглядатися лише в законі про Державний бюджет України за поданням Кабінету Міністрів України.

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 27 листопада 2009 року відкрила конституційне провадження у цій справі.

1.2. Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 6 листопада 2009 року № 1715-VI (далі — Закон № 1715) в ціло-

му, частину другу статті 54, частину першу статті 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26 грудня 2008 року № 835–VI (далі — Закон № 835) та додатки № 3, № 7 до нього.

Народні депутати України стверджують, що Закон № 1715 прийнято з порушенням статей 6, 8, 19, 43, 46, 85, 95, 116 Конституції України.

За висновком суб'єкта права на конституційне подання, Верховна Рада України, прийнявши Закон № 1715, який був розроблений і поданий Президентом України, діяла всупереч вимогам статей 6, 8, 19, 116 Конституції України, оскільки за змістом частини першої статті 93 Основного Закону України розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України належить до компетенції лише Кабінету Міністрів України.

На думку авторів клопотання, парламент, змінивши самостійно, без урахування відповідного рішення Уряду України, розмір прожиткового мінімуму на одну особу та розмір мінімальної заробітної плати Законом № 1715, вийшов за межі своїх повноважень, встановлених у пункті 4 частини першої статті 85 Конституції України, а отже, порушив і її статті 6, 8, 19, 43, 46, 85, 116.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що такими діями Верховна Рада України створила умови для неспроможності фінансового забезпечення видаткової частини Державного бюджету України на 2009 рік, що не відповідає частині третій статті 95 Конституції України, в якій закріплено прагнення держави до збалансованості бюджету України.

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 4 грудня 2009 року відкрила конституційне провадження у цій справі.

1.3. Ухвалою Третьої колегії суддів Конституційного Суду України від 14 грудня 2009 року конституційні провадження у названих справах об'єднано в одне конституційне провадження.

1.4. Суб'єкт права на конституційне подання — 52 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням невідкладно розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 46, 54, частин першої, другої, третьої статті 55 Закону № 835.

У конституційному поданні зазначається, що вказаними нормами Закону № 835 знижено розмір соціальних виплат окремим категоріям громадян, а також рівень оплати праці, що призводить до зниження життєвого рівня, обмеження конституційних прав громадян на соціальний захист та достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Зокрема, у статті 46 Закону № 835 встановлено рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», а також для визначення права на звільнення від плати за харчування дитини у державних і комунальних дитячих дошкільних закладах згідно із Законом України «Про дошкільну освіту» у значно менших розмірах, ніж розмір прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення. На думку авторів клопотання, ці положення Закону

№ 835 суперечать частині другій статті 8, частині другій статті 19, статті 21, частині третій статті 22, частинам першій, четвертій статті 43, частині третій статті 46, статті 48 Конституції України.

Конституційний Суд України Ухвалою від 20 жовтня 2009 року № 52-у/2009 відкрив конституційне провадження у цій справі.

1.5. Ухвалою Конституційного Суду України від 22 грудня 2009 року № 71-уп/2009 конституційні провадження у зазначених справах об'єднано в одне конституційне провадження.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи поставлені в конституційних поданнях питання, виходить з такого.

2.1. Згідно з пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами України. Такими законами є закон про Державний бюджет України на кожний рік, Бюджетний кодекс України.

За Конституцією України затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96); виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загально-суспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (частина друга статті 95).

Законом № 1646 встановлено розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць та для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення (стаття 1), а також розмір мінімальної заробітної плати (стаття 2) починаючи з 1 листопада 2009 року. Крім того, Законом № 1646 дано доручення Кабінету Міністрів України, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету при підготовці та доопрацюванні відповідно проектів законів про внесення змін до Державного бюджету України на 2009 рік та про Державний бюджет України на 2010 рік врахувати розміри прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, передбачені Законом № 1646 (пункт 2 статті 3).

Законом № 1715 внесено зміни до статей 54, 55 Закону № 835 та додатків № 3, № 7 до нього, якими встановлено той же розмір прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати та строки їх запровадження в Україні, що й у статтях 1, 2 Закону № 1646. Таким чином, після прийняття Закону № 1715 спір між суб'єктом права на конституційне подання — 50 народними депутатами України — та Верховною Радою України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону № 1646 вичерпано. Аналогічну правову позицію Конституційний Суд України виклав в Ухвалі від 12 липня 2001 року № 12-уп/2001.

Тому провадження у справі в частині розгляду конституційного подання 50 народних депутатів України щодо конституційності Закону № 1646 підлягає припиненню на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

2.2. Згідно зі статтею 150 Конституції України та правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 (пункт 5 мотивувальної частини), до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) лише чинних нормативно-правових актів.

За приписом частини першої статті 96 Конституції України Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період. Отже, закони про Державний бюджет України мають визначений Конституцією України строк дії, і після закінчення бюджетного року їх норми втрачають чинність. Правову позицію щодо цього Конституційний Суд України сформулював в ухвалах від 29 квітня 1998 року № 22-у/98, від 13 квітня 2000 року № 31-у/2000, від 27 грудня 2001 року № 39-у/2001, від 21 березня 2002 року № 11-у/2002.

Закон № 835 та Закон № 1715 мають визначений Конституцією України строк дії. Як випливає з їх назв та текстів, норми цих законів втратили чинність. Тому провадження у справі в частині розгляду конституційних подань 52 народних депутатів України і 50 народних депутатів України щодо конституційності статей 46, 54, частин першої, другої, третьої статті 55 Закону № 835 та Закону № 1715 підлягає припиненню на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Враховуючи наведене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 45, 51, 71 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» від 20 жовтня 2009 року № 1646–VI, статей 46, 54, частин першої, другої, третьої статті 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26 грудня 2008 року № 835–VI, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 6 листопада 2009 року № 1715–VI на підставі пункту 3 частини першої статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Розпорядження Кабінету Міністрів України
«Питання Загального реєстру податкових накладних»

м. Київ
31 березня 2010 року
№ 24-уп/2010

Справа № 1-16/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижак Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича — доповідача,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Загального реєстру податкових накладних» від 23 вересня 2009 року № 1178-р (Урядовий кур'єр, 2009 р., 9 жовтня).

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — Указом від 29 жовтня 2009 року № 872 зупинив дію Розпорядження Кабінету Міністрів

України «Питання Загального реєстру податкових накладних» від 23 вересня 2009 року № 1178-р (далі — Розпорядження) і звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати його таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Розпорядженням Кабінет Міністрів України запровадив Загальний реєстр податкових накладних (далі — Реєстр); уповноважив Державну податкову адміністрацію України встановити порядок його ведення; зобов'язав платників податку — продавців товарів (робіт, послуг) (далі — продавці) реєструвати в ньому податкові накладні із сумою податку на додану вартість (далі — ПДВ), зазначеною в одній накладній: понад один мільйон гривень — з 1 листопада 2009 року, понад 500 тисяч гривень — з 1 січня 2010 року, понад 100 тисяч гривень — з 1 квітня 2010 року; передбачив, що податкова накладна надається покупцю товарів (робіт, послуг) (далі — покупець) після внесення відомостей про неї до Реєстру. Розпорядженням Державній податковій адміністрації України надано право у разі порушення продавцем встановленого порядку реєстрації податкових накладних проводити перевірку достовірності зазначених платником податку сум податкових зобов'язань з метою встановлення права покупця на включення сум ПДВ до податкового кредиту і визначено, що надходження до органу державної податкової служби інформації про виявлення розбіжностей у даних податкової накладної та Реєстру є підставою для проведення позапланової виїзної перевірки продавця та покупця. Розпорядженням також встановлено, що невідповідність даних, зазначених у податковій накладній, даним Реєстру не звільняє продавця від обов'язку включення суми ПДВ, вказаної в податковій накладній, до суми податкових зобов'язань за відповідний звітний період, а покупець втрачає право на податковий кредит на підставі податкової накладної, якщо сума ПДВ згідно з накладною не відображена продавцем у податковій декларації або продавець не провів у повному обсязі розрахунки з бюджетом за такою декларацією (пункти 1, 2, 3, 4, 5).

Президент України вважає, що Розпорядженням запроваджується порядок регулювання податкових відносин стосовно ПДВ, які відповідно до Конституції України вже унормовані в Законі України «Про податок на додану вартість». Глава держави також зазначає, що згідно з Основним Законом України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (частина перша статті 67), система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України (пункт 1 частини другої статті 92). Згідно з пунктом 1 частини першої статті 14 Закону України «Про систему оподаткування» ПДВ належить до загальнодержавних податків, отже, зазначені конституційні положення поширюються і на нього. Встановлюючи правовий механізм регулювання ПДВ, уряд діяв із перевищенням своїх повноважень та у спосіб, не передбачений Конституцією і законами України, що не відповідає частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині третій статті 113, частині першій статті 117 Конституції України.

2. У процесі розгляду справи Конституційним Судом України Кабінет Міністрів України 24 березня 2010 року видав Постанову «Про внесення змін, скасування

та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» № 278, згідно з якою Розпорядження визнано таким, що втратило чинність.

Відповідно до статті 150 Конституції України та правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 (пункт 5 мотивувальної частини), до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) лише чинних правових актів.

Згідно з пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України Конституційний Суд України припиняє конституційне провадження у справі, якщо в процесі пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені у статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У зв'язку з тим, що Розпорядження втратило чинність, конституційне провадження у справі підлягає припиненню згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтею 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Загального реєстру податкових накладних» від 23 вересня 2009 року № 1178-р на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядової комісії
з питань забезпечення обороноздатності
та національної безпеки України»

м. К и ї в
31 березня 2010 року
№ 25-уп/2010

Справа № 1-23/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижак Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича — доповідача,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядової комісії з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України» від 21 жовтня 2009 року № 1117 (Офіційний вісник України, 2009 р., № 81, ст. 2746).

Заслухавши суддю-доповідача Головіна А. С. 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 — відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України видав Указ від 4 листопада 2009 року № 900, яким зупинив дію Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядової комісії з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України» від 21 жовтня 2009 року № 1117 (далі — Постанова), та звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати її такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною).

Постановою Кабінет Міністрів України утворив Урядову комісію з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, визначивши її склад, та затвердив Положення про цю комісію, в якому передбачив мету її створення, статус, основні завдання та правову форму їх реалізації тощо.

Президент України стверджує, що, видавши Постанову, Кабінет Міністрів України діяв з перевищенням своїх повноважень та у спосіб, що не передбачений Конституцією та законами України, а отже, порушив частину другу статті 19, пункт 17 частини першої статті 92, пункти 1, 17, 18, 24 частини першої статті 106, частину третю статті 113, частину першу статті 117 Конституції України.

2. У процесі підготовки матеріалів справи до розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду України Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про внесення змін, скасування та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 24 березня 2010 року № 278 (Урядовий кур'єр, 2010 р., 26 березня), згідно з якою Постанову визнано такою, що втратила чинність.

За статтею 150 Конституції України та правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у пункті 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001, до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) чинних правових актів.

У зв'язку з тим, що Постанова втратила чинність, конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України підлягає припиненню згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, пунктом 3 статті 45 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) Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядової комісії з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України»

від 21 жовтня 2009 року № 1117 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 2, 3,
4, 5, 6, 7 Постанови Кабінету Міністрів України
«Про залучення державним підприємством для постачання медичних
установ «Укрмедпостач» у 2009 році іноземного кредиту
для реалізації інвестиційного проекту щодо забезпечення
лікувально-профілактичних закладів медичним та іншим обладнанням,
транспортними засобами, виробами медичного призначення
та лікарськими засобами під державну гарантію»

м. К и ї в
7 квітня 2010 року
№ 28-уп/2010

Справа № 1-29/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича — доповідача,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Маркуш Марії Андріївни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про залучення державним підприємством для постачання медичних установ «Укрмедпостач» у 2009 році іноземного кредиту для реалізації інвестиційного проекту щодо забезпечення лікувально-профілактичних закладів медичним та іншим обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами під державну гарантію» від 8 грудня 2009 року № 1331 (Урядовий кур'єр, 2009 р., 11 грудня).

Заслухавши суддю-доповідача Вдовіченка С. Л. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про залучення державним підприємством для постачання медичних установ «Укрмедпостач» у 2009 році іноземного кредиту для реалізації інвестиційного проекту щодо забезпечення лікувально-профілактичних закладів медичним та іншим обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами під державну гарантію» від 8 грудня 2009 року № 1331.

Згідно з пунктом 15 частини першої статті 106 Конституції України глава держави видав Указ від 22 грудня 2009 року № 1089, яким зупинив дію окремих положень зазначеної постанови.

Президент України обґрунтовує неконституційність пунктів 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 названої постанови тим, що уряд підзаконним актом доручив Міністерству фінансів України забезпечувати обслуговування та погашення іноземного кредиту, внесення інших платежів, пов'язаних із реалізацією інвестиційного проекту, за рахунок коштів Державного бюджету України на 2010 і наступні роки, а також вирішив ряд інших питань, які стосуються залучення під державну гарантію вказаного кредиту. Автор клопотання зазначає, що відповідно до Конституції України виключно законами встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини другої статті 92), виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загально-суспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (частина друга статті 95).

2. Третя колегія суддів Конституційного Суду України ухвалою від 17 лютого 2010 року відкрила конституційне провадження у цій справі.

3. Вирішуючи питання щодо припинення конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

У період підготовки матеріалів справи до розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду України Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 10 березня 2010 року № 257 (Урядовий кур'єр, 2010 р., 18 березня), якою оспорювану постанову визнано такою, що втратила чинність (пункт 20 Переліку постанов Кабінету Міністрів України, що втратили чинність).

До Конституційного Суду України 31 березня 2010 року надійшла письмова заява глави держави про відкликання конституційного подання.

Відповідно до частини першої статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання може бути відкликано за письмовою заявою суб'єкта, який його направив до Конституційного Суду України, в будь-який час до дня розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду України.

Згідно з пунктом 2 § 51 Регламенту Конституційного Суду України Конституційний Суд України припиняє конституційне провадження у справі, якщо після відкриття провадження у справі, але до початку розгляду справи по суті на пленарному засіданні, суб'єкт права на конституційне подання письмовою заявою відповідно до статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» відкликає конституційне подання.

Таким чином, підстав для розгляду справи Конституційним Судом України немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтею 153 Конституції України, статтями 13, 44, 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 2 § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

УХВАЛИВ:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про залучення державним підприємством для постачання медичних установ «Укрмедпостач» у 2009 році іноземного кредиту для реалізації інвестиційного проекту щодо забезпечення лікувально-профілактичних закладів медичним та іншим обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами під державну гарантію» від 8 грудня 2009 року № 1331 на підставі частини першої статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» — у зв'язку з письмовою заявою Президента України про відкликання конституційного подання.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

(лютий – травень 2010 року)

ЛЮТИЙ24 – 27
лютого

суддя Конституційного Суду України І. Домбровський взяв участь у міжнародній конференції «Забезпечення верховенства Конституції – головна функція Конституційного Суду», присвяченій 15-й річниці Конституційного Суду Республіки Молдова (м. Кишинев, Республіка Молдова)

БЕРЕЗЕНЬ

18 березня

представники Конституційного Суду України зустрілися з консультантами компанії «Агенція Консалтинг» в рамках реалізації проекту «Підтримка Сполученим Королівством Конституційного Суду України»

30 березня

Голова Конституційного Суду України А. Стрижак зустрівся з керівником проєктів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, керівником представництв Фонду в Києві та Мінську Ш. Хюльсхорстером

КВІТЕНЬ22 – 25
квітня

офіційний візит в Україну делегації Конституційного Суду Російської Федерації на чолі з його Головою паном В. Зорькіним. У рамках візиту відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України А. Стрижака з російською делегацією. Конструктивна бесіда між сторонами отримала продовження у форматі круглого столу. Під час обговорення судді обмінялися думками з низки важливих питань конституційного судочинства, зокрема функціонування конституційної скарги, захисту соціальних прав та виконання рішень конституційних судів. Під час візиту російська делегація також зустрілася з Президентом України В. Януковичем, Головою Верховної Ради України В. Литвином, Головою Верховного Суду України В. Онопенком

ТРАВЕНЬ

7 травня

Голова Конституційного Суду України А. Стрижак зустрівся з Надзвичайним і Повноважним Послом США в Україні Дж. Ф. Тефтом

13 – 14
травня

суддя Конституційного Суду України М. Колос взяв участь у міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні аспекти, пов'язані з індивідуальною скаргою в європейській моделі конституційного правосуддя», організованій Конституційним Судом Республіки Білорусь спільно з Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) (м. Мінськ, Республіка Білорусь)

16 – 18
травня

делегатія Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України А. Стрижаком у складі суддів В. Кампа, М. Маркуш, П. Стецюка та керівника Секретаріату В. Дубровського взяла участь у IV Конференції суддів Конституційного Суду України та Конституційного Трибуналу Республіки Польща (м. Варшава, Республіка Польща)

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні

В. Авер'янов

академік НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор

У статті розглянуто основні ознаки змішаної форми державного правління, встановленої чинною Конституцією України, розкрито зміст «дуалізму» виконавчої влади та особливостей взаємовідносин Президента й уряду. Обґрунтовується необхідність уточнення правових статусів Президента й уряду, нечіткість яких здатна вплинути на функціонування змішаної форми правління з властивою їй моделлю так званого подвійного центру виконавчої влади.

Ключові слова: форма державного правління, поділ влади, дуалізм виконавчої влади, функції держави, подвійний центр виконавчої влади, компетенційні преференції.

Державна влада як здатність держави приймати обов'язкові на території країни рішення та домагатися їхнього виконання — явище єдине, неподільне¹, що інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як виключного джерела (суверена) влади в державі.

Згідно з теорією (доктриною) поділу державної влади² диференціація форм державного правління зумовлена обсягом володіння і використання повноважень виконавчої влади одним із вищих державних органів — президентом або урядом (в особі прем'єр-міністра). Тому не випадково, що протягом часу незалежності України навколо проблем організації виконавчої влади точиться чимало політичних і правових дискусій.

Багато хто небезпідставно вважає, що стан функціонування цієї гілки влади зумовлює і рівень реалізації державної влади в цілому, ефективність дії всього державного механізму. Дійсно, у процесі реалізації виконавчої влади відбувається втілення у життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами

¹ Монтеск'є Ш. Избр. произв. — М., 1955. — С. 290.

² Докладніше про цю теорію див.: Этин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. — М., 1995. — 176 с.; Разделение властей / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 2004. — 218 с.; Шемшученко Ю. С. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні // Право України. — 2009. — № 11. — С. 19–24. Так вважав, на відміну від Дж. Локка, ще Ш. Монтеск'є. Див.: Монтеск'є Ш. Избр. произв. — М., 1955. — С. 290.

суспільного розвитку. Проте було б перебільшенням говорити про якийсь переважний вплив, а тим більше — відокремлене становище виконавчої влади відносно інших гілок влади. Адже поділяється не сама влада, а організаційний механізм здійснення її повноважень. Це знаходить підтвердження у частині першій статті 6 Конституції України: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (виділено мною. — В. А.).

Водночас Конституція, встановлюючи в Україні республіканську форму правління змішаного (напівпрезидентського) типу, враховує наявність «дуалізму» виконавчої влади, який означає певний розподіл повноважень цієї гілки влади на рівні вищих державних суб'єктів — Президента й Кабінету Міністрів. Ця властивість, як свідчить світова конституційна практика, іманентна саме змішаній формі правління. Особливості конституційно-правового регулювання статусів Кабінету Міністрів і Президента як суб'єктів своєрідного «подвійного» центру виконавчої влади в Україні свідчать про необхідність кращого збалансування повноважень цих органів.

Передбачувані конституційні зміни щодо форми правління в Україні повинні сприяти системному вдосконаленню державного механізму, в тому числі посиленню можливості одного з зазначених суб'єктів переважною мірою консолідувати зусилля усіх інших органів виконавчої влади на формування і здійснення державної політики. Це завдання набуває першорядного значення, оскільки відповідно до встановленої Конституцією України дуалістичної організації виконавчої влади відношення Президента й Кабінету Міністрів до цієї гілки влади не є однаковим. Якщо уряд входить до неї саме як вища структурна ланка, то Президент — суто компетенційно, через певний обсяг наданих йому повноважень виконавчої влади. І саме через взаємовідносини уряду з Президентом встановлюється те чи інше співвідношення повноважень виконавчої влади у межах змішаної форми правління¹, надаючи їй характер або президентсько-парламентської, або парламентсько-президентської.

Сучасна конституційно-правова теорія виходить з того, що за будь-якої форми правління пост Президента не можна цілком ідентифікувати з якоюсь однією, зокрема виконавчою, гілкою влади². Хоча Президент і є функціональним носієм певних повноважень виконавчої влади, проте легально він не належить до системи органів виконавчої влади. Загалом статус Президента як глави держави має, так би мовити, наскрізне значення щодо гілок влади. Зміст цього статусу полягає в тому, що в ньому окреме місце посідають його повноваження у сфері виконавчої влади (або за сталою традицією — державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від закріпленої в державі форми правління: зазвичай, цей обсяг найбільший за умов президентської форми³, найменший — за умов парламентсь-

¹ Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. — К., 2004. — С. 35–48.

² Шаповал В. М. Президент у механізмі здійснення державної влади. Наукові доповіді. Вип. 36. — 1995. — 30 с.; Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. — К., 1995. — С. 112–134.

³ Див. про цю форму правління: Орзіх М. Президентська республіка — різновид республіканської форми правління // Право України. — 2009. — № 10. — С. 72–77.

кої форми правління¹. За умов змішаної форми правління² роль Президента у сфері виконавчої влади може бути різною — від домінуючої до суто номінальної.

Але за будь-якої форми правління демократичні ознаки властиві кожній з них, що не дає підстав, як дехто стверджує, вважати, скажімо, парламентську форму демократичнішою за президентську чи змішану. Адже ступінь демократизму держави зумовлений не характером форми правління, а політичним режимом країни.

Прикметно, що у багатьох фахівців є певна «фобія» перед можливими загрозами від властивого змішаній формі правління дуалізму виконавчої влади. На виправдання цього деякі дослідники посилаються на загальнонауковий постулат про те, що найкращі результати діяльності ієрархічно організованої соціальної системи зазвичай забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови, тобто коли всі структурні ланки системи підлягають вирішальному організуючому впливу з одного, а не з кількох владних центрів. Водночас відомі приклади плідного функціонування поліцентричних систем у межах різних гілок влади, зокрема: двопалатний парламент; наявність кількох вищих судових органів спеціалізованих судів; наявність посад міністра (як політичного керівника) і державного секретаря (як керівника адміністративного персоналу) в міністерстві; місцева рада та її виконавчий орган у сфері місцевого самоврядування тощо.

Отже, дуалістичність виконавчої влади не є нездоланною перешкодою для організації її дієвого функціонування. Тим більше, що дуалізм у вітчизняних умовах має позитивний ефект, оскільки може бути використаний як надійний засіб недопущення узурпації виконавчої влади. Вартим уваги є те, що відомі недоліки дуалізму компенсуються його певними перевагами. Зокрема, спираючись на дуалізм, можна унормувати бажану комбінацію елементів як парламентської, так і президентської форм правління. Це виявляється насамперед у своєрідній «подвійності» способу формування не лише складу уряду, а й частини корпусу посадовців, підконтрольності й відповідальності уряду перед парламентом і Президентом, частковому поєднанні предметів відання останніх. За рахунок такого комбінування з'являється можливість побудувати більш гнучку та несуперечливі відносини між урядом і Президентом, врахувавши необхідні засоби недопущення компетенційних конфліктів між ними. Втім, за однієї обов'язкової умови — положення Конституції мають бути однозначно витлумачені Конституційним Судом України і беззастережно виконуватися усіма без винятку суб'єктами конституційних правовідносин.

Відсутність законодавчого врегулювання конкретних питань, вирішення яких прямо не передбачено у конституційних приписах, не може вважатися підставою для дій, що виходять за межі загальноприйнятого політичного сенсу тих чи інших конституційно-правових інститутів, а тим більше не може виправдовувати відмо-

¹ Див. про цю форму правління: *Георгіца А.* Парламентарна форма державного правління // *Право України*. — 2009. — № 10. — С. 67–71.

² Див. про цю форму правління: *Петришин О., Серьогіна С.* Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики // *Право України*. — 2009. — № 10. — С. 57–60.

ву від дотримання суб'єктами цих правовідносин наданих їм Конституцією, навіть у найзагальнішій формі, прав і виконання покладених на них обов'язків.

З огляду на викладене не виглядає безспірною позиція тих фахівців, хто наполягає на необхідності усунути дуалізм виконавчої влади шляхом переходу до однієї з класичних форм правління — суто парламентської або суто президентської. За цих умов, дійсно, з'являється, так би мовити, персоніфікований центр виконавчої влади — або прем'єр-міністр (як глава уряду), або президент. Разом із тим загроза монополізації повноважень виконавчої влади однією з цих осіб також стає цілком реальною. Чи здатне наше суспільство і політична еліта дієво протистояти цій загрозі і чи допоможе цьому модернізована під нову державницьку модель Конституція України? Вітчизняний досвід нехтування державними й політичними діями низкою важливих приписів Конституції в редакції 1996 та 2004 років дає заперечну відповідь на це запитання.

Тож існує чимало підстав продовжити пошук ефективнішого збалансування повноважень виконавчої влади в межах змішаної форми правління. Юридично це більш складно, але з позицій недопущення самої можливості виникнення авторитарного політичного режиму — менш небезпечно.

Щоб обрати найдоцільніші напрями використання деяких корисних властивостей дуалізму виконавчої влади за умов передбачуваного конституційного вдосконалення змішаної форми правління в Україні, треба пам'ятати, що на сучасному, суверенному етапі вітчизняного державотворення поява інституту президентства була зумовлена об'єктивними потребами перехідного періоду у зміцненні виконавчої влади, суттєвому підвищенні ефективності державного управління. Тому запровадження поста Президента України супроводжувалося підвищеними суспільними очікуваннями від посилення впливу держави, її структур на процеси соціально-економічних, державно-правових перетворень у нашій країні. Для цього главі держави від самого початку було надано досить вагомі повноваження виконавчої влади¹.

На сьогодні за чинною Конституцією України у Президента лишився незначний обсяг згаданих повноважень. Водночас накопичений досвід підтвердив недостатню дієвість організуючої діяльності глави держави. Очевидною стала суперечність між формальною «слабкістю» його функціональної ролі у сфері виконавчої влади і всенародним способом обрання Президента, від якого населення, за усталеною вітчизняною традицією, очікує вирішальної участі у забезпеченні ефективного державного управління і проведенні єдиної державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої. Не випадково все більше поширюється правильна, на моє переконання, думка, що всенародно обраний Президент за умов існуючого дуалізму виконавчої влади має бути достатньо «сильним», щоб конструктивно впливати на діяльність органів виконавчої влади та формування її вищого кадрового корпусу. Головне, щоб Президент мав змогу сприяти структурній і

¹ Хоча доцільність подібного статусу глави держави окремими авторами часто заперечувалась. Див., наприклад: *Сиренко В.* Вопрос созрел! Украина нуждается в замене формы правления // Голос Украины. — 2001. — 13 февр. — С. 4.

функціональній єдності виконавчої влади, її належній централізації, спрямуванню на формування та реалізацію єдиної державної політики.

Глибшому розкриттю дуалістичної організації виконавчої влади має сприяти аналіз основних рис правових статусів уряду й Президента, серед яких є нормативно не чітко сформульовані, а також змістовно непослідовні й навіть суперечливі.

Вихідне значення має конституційне визначення Кабінету Міністрів України «вищим органом у системі органів виконавчої влади» (частина перша статті 113 Конституції України). Тим самим встановлено, що Кабінет Міністрів посідає місце вищої ланки стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто очолює систему цих органів. Таке місце належить Кабінету Міністрів, зокрема завдяки включенню до його компетенції положення про те, що він «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (пункт 9 статті 116 Конституції України).

Водночас слід підкреслити неприйнятність будь-якої гіперболізації значення конституційного визначення Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Зокрема, це стосується такого блоку повноважень уряду, як забезпечення «здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» (пункт 1 статті 116 Конституції України). Адже згідно з іншими приписами Основного Закону Кабінет Міністрів не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну політику. Ця функція розподіляється між Президентом і урядом. Нормативною підставою такого поділу є конституційно визначені повноваження Президента здійснювати керівництво у трьох сферах діяльності держави — зовнішньополітичній, національній безпеки і оборони (пункти 3, 18 частини першої статті 106 Конституції України).

Певна річ, йдеться не просто про зіставлення переліків повноважень, а про те, що у названих трьох сферах Президенту надані преференції (прерогативи) щодо вироблення і здійснення державної політики. В усіх інших сферах подібні преференції мають бути закріплені за Кабінетом Міністрів, хоча він не тільки може, а й повинен залучатися Президентом до формування і здійснення політичного курсу й у перелічених вище трьох сферах.

Окрім того, зміст керівництва у згаданих сферах не полягає лише у виробленні політики, а передбачає весь спектр заходів щодо забезпечення її практичного запровадження. Тобто цей зміст охоплює весь обсяг функцій державного управління у відповідних сферах. Тому поряд із чітким розмежуванням преференцій з розробки та здійснення державної політики між Президентом і урядом Конституція України передбачає можливість, шляхом прийняття відповідних законів, покладення на уряд інших повноважень, необхідних для його повноцінної участі у виконанні всіх завдань і функцій Президента у закріплених за ним сферах керівництва державною діяльністю.

Запобігання можливих суперечок у відносинах вищих державних суб'єктів, які беруть участь у реалізації виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, національній безпеки і оборони, найкраще сприяв би, на мою думку, спеціальний закон про засади державної політики у зазначених сферах. Цей закон повинен мати переважно компетенційний характер, тобто стосуватися пере-

важно завдань, функцій і повноважень. Водночас він має регулювати відносини названих суб'єктів, що доповнювало б відповідні положення чинного Закону про Кабінет Міністрів, а також майбутнього закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України.

Говорячи про компетенційні преференції Президента України у трьох згаданих сферах діяльності держави, є підстави стверджувати, що для окремих органів, котрі здійснюють державне управління у цих сферах, Кабінет Міністрів не може бути єдиним вищим органом. Щодо згаданих органів здійснюється, так би мовити, подвійний вплив — з боку уряду й Президента водночас. Причому в межах конституційно і законодавчо визначеного статусу останніх повноваження Президента щодо керування цими органами не можуть мати дискреційного (на власний розсуд) характеру, оскільки повноваження зі здійснення зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави Конституція України покладає як на Президента, так і на Кабінет Міністрів (пункти 1, 7 статті 116).

Звідси при законодавчому запровадженні наведених положень слід було б врахувати, що в деяких випадках пропонований закон мав би передбачати наявність у системі органів виконавчої влади окремих органів, що можуть перебувати під організуючим впливом не тільки уряду, а й Президента. Але йдеться винятково про окремі випадки. Власне, ці випадки вичерпно передбачені Конституцією України, яка містить перелік керівників центральних органів виконавчої влади, що входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, через яку Президент здійснює координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади у відповідних сферах: це міністри оборони, внутрішніх справ, закордонних справ і Голова Служби безпеки України. Вже сам факт їх включення до складу названої Ради як самостійних суб'єктів, поряд із Прем'єр-міністром, підтверджує наявність деякої можливості безпосереднього, поза дорученнями уряду, впливу на цих керівників з боку Президента. Однак Конституція України не допускає можливості їх підпорядкування виключно Президенту взагалі без участі уряду.

Більше того, згідно з Конституцією України у безпосередньому організаційному віданні Президента не можуть перебувати будь-які інші органи виконавчої влади, що мають завдання і функції поза межами сфер зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави. Адже віднесення таких органів до відання Президента означало б покладення на нього додаткових, порівняно з визначеними Основним Законом, прав і обов'язків (повноважень), що Конституцією України виключається (пункт 31 частини першої статті 106).

Суттєвою ознакою правового статусу Кабінету Міністрів є закріплена відповідальність уряду перед Президентом України (частина друга статті 113 Конституції). Хоча в нинішніх умовах цей припис зберігає лише номінальний характер, тим не менш використання інституту відповідальності об'єктивно неможливе без здійснення контролю за діяльністю уряду. Тому хоча у згаданій статті Конституції прямо не фіксується стан підконтрольності Кабінету Міністрів Президенту, однак це впливає як із загального характеру відносин Президента й уряду в умовах напівпрезидентської республіки, так і з інших конституційних приписів. Майже прямою вказівкою на підконтрольність уряду можна вважати право Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (пункт 15 частини першої

статті 106 Конституції), а також очолювання Президентом Ради національної безпеки і оборони України, яка уповноважена здійснювати координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів, у сфері національної безпеки й оборони (стаття 107 Конституції).

Чи не найголовніша проблема у розмежуванні повноважень Президента й уряду полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних повноважень глави держави, що може загрожувати належній самостійності й дієвості уряду як вищого органу виконавчої влади. Такі суперечності мають вирішуватися у контексті як наступних конституційних змін, так і якісного поліпшення законодавчої регламентації відносин Президента з Кабінетом Міністрів.

Наприклад, одному з дискреційних прав Президента щодо видання указів кореспондує обов'язок Кабінету Міністрів керуватися у своїй діяльності, поряд із Конституцією та законами України, указами Президента (частина третя статті 106 Конституції). Це, певна річ, дуже вагомий канал впливу на діяльність уряду, але він не повинен бути безмежним.

З одного боку, керуючись вимогами Конституції, має бути законодавчо зафіксоване застереження, за яким в актах Президента не можуть міститися вказівки на повноваження, порядок і спосіб діяльності, а також на організацію Кабінету Міністрів (як, утім, і решти органів виконавчої влади), оскільки це предмет регулювання виключно Конституції і законів України (частина друга статті 19, пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120 Конституції). З іншого боку, в Конституції обов'язковим для уряду є керування у своїй діяльності лише тими рішеннями Президента, що оформлені як його укази. Відтак, має бути законодавчо виключена можливість будь-якого суб'єкта вимагати від уряду, його членів або його Секретаріату обов'язкового виконання рішень Президента, виданих не у формі його указів, а у вигляді розпоряджень чи інших офіційних документів, наприклад доручень, листів, звернень тощо.

Водночас звертає на себе увагу деяка непослідовність самих конституційних приписів. Адже пункт 1 статті 116 Конституції зобов'язує уряд забезпечувати виконання «актів» Президента. Ця формула певним чином дисонує з наведеними положеннями, оскільки немає легального розмежування словосполучень «керуватися у своїй діяльності» і «забезпечувати виконання». І це може стати підставою для конфліктних ситуацій у відносинах Президента й уряду.

Розглянуті особливості правових статусів Кабінету Міністрів і Президента свідчать про необхідність конституційного удосконалення існуючої в Україні змішаної форми правління¹, без зайвої «фетишизації» небезпеки від властивого їй дуалізму виконавчої влади. Автор свідомий того, що окремі його міркування у розглядуваному контексті можуть викликати неоднозначні оцінки. Тим не менше, є розуміння того, що будь-які передбачувані на цей час політико-правові перетворення мають спиратися на різноманітний спектр думок, щоб не зробити суспільство заручником зовні простих, а насправді недостатньо продуманих рішень.

¹ Про пошук досконалішої моделі див.: Святоцький О. Питання пошуку оптимальної моделі форми державного правління для України // Право України. — 2009. — № 10. — С. 63–66.

Насамперед слід акцентувати, що ми фактично приречені на вибір змішаної форми правління з досить «сильним» Президентом (або ж на гіпотетичний перехід до суто президентської форми, для якої сьогодні немає необхідних підстав), доки буде конституційно закріплене всенародне обрання Президента України. Адже ця умова свідчить про прагнення українського суспільства бачити у главі держави національного лідера, роль якого полягає у: а) спрямовуючих і консолідуючих¹ функціях щодо державних інституцій; б) зусиллях із забезпечення злагоди, спокою і справедливості у суспільстві; в) активній зовнішньополітичній діяльності щодо інтеграції України в європейську і світову спільноту.

Дійсно, надаючи Президенту всенародний мандат, не виправдано обмежувати його суто номінальними повноваженнями. Їх обсяг у сфері виконавчої влади має бути, порівняно з урядом, значно вагомим², а це є ключовою ознакою не просто змішаної форми правління, а саме її президентсько-парламентського різновиду. Головне тут — забезпечити максимально чіткий і детальний розподіл повноважень виконавчої влади між Президентом і урядом.

Зокрема, обсяг компетенційних преференцій Президента мали б скласти: а) керівництво двома (а не трьома, як зараз) сферами виконавчої влади — зовнішньою політикою та обороною держави; б) вагоміша роль у призначенні та звільненні з посади Прем'єр-міністра; в) забезпечення узгодженого функціонування елементів державного механізму, недопущення у ньому суперечок (так званий президентський арбітраж); г) спрямовуючий вплив на основні інституції, які сприятимуть главі держави реально гарантувати додержання прав і свобод людини та громадянина, — державну службу, органи юстиції, органи виконавчої служби, правоохоронні органи і спецслужби, судову систему (у частині впливу на окремі кадрові призначення та ініціювання реформ у судоустрої та судочинстві).

Стосовно ж фактично «безрозмірної» сфери національної безпеки, то було б доцільно обмежити обсяг преференцій Президента питаннями зовнішніх загроз і ризиків, належного функціонування інституту прав людини, а також забезпечення стратегічної орієнтації відповідних державних органів на проведення необхідних політико-правових і соціально-економічних реформ. До сфери національної безпеки доцільно віднести і вирішення проблем, породжених перехідним етапом розвитку нашого суспільства і держави, котрий об'єктивно ще далеко не завершений. Саме глава держави у ролі національного лідера з достатніми прерогативами виконавчої влади здатний ефективно боротися з небезпечним для суспільства зрощенням влади та великого капіталу, з корупцією, клановістю та бюрократизмом в усіх ешелонах влади, з безпрецедентною поляризацією суспільства внаслідок триваючої несправедливості у розподілі національних багатств, спроможний відновити повагу до закону, моральності й духовності у

¹ Враховуючи це, Ю. С. Шемшученко пропонує додатково виокремити у державі самостійну «узгоджувальну функцію». *Шемшученко Ю.* Про дуалізм виконавчої влади // Правовий тиждень. — 2008. — 8 квіт. — С. 4.

² Окремі фахівці пов'язують це з розвитком принципово нової конституційної моделі — президентоналізму. *Онисьук М.* Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика // Голос України. — 2008. — 9 квіт. — С. 4.

суспільстві і державі. Без цього Президент не зможе гарантувати «додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (частина друга статті 102 Конституції), забезпечити «державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави» (пункт 1 частини першої статті 106 Конституції).

Адже досвід переконує, що гідно, і головне в інтересах переважної частини населення, відповісти на більшість перелічених гострих викликів нинішні політичні партії в Україні та їхні представники в парламенті й уряді не спроможні. З огляду на це помилковою є думка, що інститут президента відіграв свою лідерську роль і в ній зараз вже немає потреби¹. Насправді, у вирішенні згаданих питань, що прямо стосуються національної безпеки країни, Президент має виконувати ключову роль, спираючись на систему органів виконавчої влади на чолі з урядом.

Решта питань національної безпеки має бути віднесена до предметів відання, що є спільними для Президента і Кабінету Міністрів. Їх суттєва конкретизація і мінімізація переліку є найважливішим завданням задля недопущення негативних проявів дуалізму виконавчої влади. Зокрема, це мали б бути:

- контроль за виконанням урядової програми, насамперед у сферах зовнішньої політики та оборони держави, а також участь у вирішенні уточнених питань національної безпеки;

- вжиття заходів із забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина;

- участь у формуванні складу уряду та здійсненні окремих інших кадрових призначень і відставок за поданням уряду (або за погодженням з Верховною Радою);

- здійснення ефективного реформування ряду державних інституцій, а також сфер економіки і соціально-гуманітарного розвитку країни.

Зазначеним цілям відповідає розробка і прийняття вже згадуваного закону про засади державної політики, але з ширшим предметом регулювання (і відповідно ширшою назвою) — окрім трьох розглядуваних сфер згідно з чинною Конституцією України, також сфери забезпечення прав і свобод громадян, формування частини кадрового корпусу виконавчої влади та проведення суспільно значущих реформ.

З огляду на викладене, слід підсумувати, що використати притаманні дуалізму виконавчої влади окремі позитивні властивості можна за умови існування «сильного» Президента з лідерськими функціями та достатніми компетенційними важелями впливу у сфері виконавчої влади. Тому на найближчу перспективу певна модернізація змішаної форми правління з наданням Президенту значних повноважень за максимально повно і чітко визначеним колом питань мала б бути наріжним завданням конституційного вдосконалення організації виконавчої влади в сучасній Україні.

¹ Інститут президента в Україні. Інтерв'ю С. Серьогіної // Право України. — 2009. — № 12. — С. 15.

Аверьянов В. Б. Дуализм исполнительной власти в свете конституционного усовершенствования формы государственного правления в Украине. В статье рассмотрены основные черты смешанной формы государственного правления, определенной действующей Конституцией Украины, раскрыто содержание «дуализма» исполнительной власти и особенностей взаимоотношений Президента и правительства. Обосновывается необходимость уточнения правовых статусов Президента и правительства, нечеткость которых может повлиять на функционирование смешанной формы правления со свойственной ей моделью так называемого двойного центра исполнительной власти.

Ключевые слова: форма государственного правления, разделение власти, дуализм исполнительной власти, функции государства, двойной центр исполнительной власти, компетенционные преференции.

Averianov V. B. Dualism of the executive branch in the light of constitutional improvement of the form of state governance of Ukraine. The article explains the main features of the mixed form of the state governance, defined by the effective Constitution of Ukraine. The essence of the «dualism» of the executive authority and the specific characteristics of relations between the President and the Government are described. The author substantiated the necessity to improve the legal status of the President and the Government, as their existing defects may have negative impact on the modern state of functioning within the frames of the mixed form of the state (state governance) with the immanent model of the so-called «dual centre» of the executive authority.

Key words: form of the state (state governance), separation of powers, dualism of the executive branch, functions of the state, the «dual centre» of the executive authority, competential prerogatives.

Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України

В. Устименко

доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України

Р. Джабраїлов

кандидат юридичних наук, доцент

У статті розглянуто окремі проблемні аспекти правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування. Наголошено на важливій ролі правових позицій Конституційного Суду України у частині вдосконалення правозастосовної діяльності цих органів.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, правозастосовна діяльність, Конституційний Суд України, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Останнім часом у наукових публікаціях наголошується на важливості функції Конституційного Суду України¹ щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Правові позиції Суду, зокрема з питань правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування, мають суттєве значення для цих органів, які в правозастосовній діяльності не завжди досягають належного соціального результату. Через невизначеність нормативних положень органам місцевого самоврядування в окремих випадках доводиться керуватися не тільки буквою, а й духом правових норм. Праворозуміння цього «духу» не завжди поділяють суб'єкти господарювання та органи, що здійснюють загальний нагляд і контроль за додержанням господарського законодавства України. Для вирішення тих чи інших правових ситуацій виникає потреба звертатися до судових органів, чиї рішення також можуть мати неоднозначний характер та навіть не збігатися за результатами розгляду аналогічних за характером юридичних справ.

За умов, коли має місце неоднозначна практика застосування законів, посилюється роль Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, уповноваженого давати офіційну інтерпретацію відповідних законодавчих норм у взаємозв'язку з положеннями Конституції України.

Питання інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України були й залишаються в полі зору науковців і практиків. Зокрема, ці питання знайшли

¹ Конституційний Суд України діє на підставі Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. зі змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 42. — Ст. 383.

відображення у працях М. Баймуратова¹, В. Кампа², І. Сліденка³, В. Тацій⁴, В. Шаповала, Л. Юзькова⁵ та інших. Водночас недостатньо висвітленими та такими, що потребують подальшого аналізу, залишаються питання реального впливу конституційної герменевтики на зміст і межі правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, для зазначеної діяльності цих органів першочергове значення мають методологічні проблеми, зокрема, в контексті рішень Конституційного Суду України, що стосуються питань визначення меж правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування, а також критичний аналіз правових позицій Суду щодо його інтерпретаційних меж.

Звісно, практика діяльності Конституційного Суду України з питань тлумачення положень законодавства України щодо правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування не є великою, однак вона цікава та повчальна.

Перш за все, на особливу увагу заслуговують питання правозастосовної діяльності цих органів у сфері матеріальної основи місцевого самоврядування, зокрема щодо банкрутства комунальних підприємств. Вибір способу такого банкрутства протягом тривалого часу не був конкретизований, що породжувало бурхливі дискусії за участі як провідних фахівців-науковців⁶, так і представників судової системи⁷.

У частині четвертій статті 214 Господарського кодексу України⁸ (далі — ГК України) встановлено, що у випадках, передбачених законом, не застосовуються процедури банкрутства щодо комунальних підприємств. Таким законом, який нині регулює це питання, є Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 року⁹ (далі — Закон про банкрутство). У цьому Законі зазначено, що його положення не застосовуються до юридичних осіб — підприємств, що є об'єктами права комунальної влас-

¹ Баймуратов М. Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри / Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Зб. наук. пр. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Л. Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; Заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / Упор.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 172–177.

² Кампо В. М. Конституційна юстиція: теорія і практика. Зб. пр.: 1975–2008. — К., 2008. — 159 с.

³ Сліденко І. Д. Тлумачення конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду. — Одеса, 2003. — 234 с.

⁴ Тацій В. Я. Актуальні проблеми системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2 (7). — С. 93–95.

⁵ Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційність законів / Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 17–20.

⁶ Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є у комунальній власності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2006. — 20 с.

⁷ Поляков Б. М. Помилки законодавця в Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» // Санація та банкрутство. — 2006. — № 3. — С. 100.

⁸ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

⁹ Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 р. № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 31. — Ст. 440.

ності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної місцевої ради прийняті рішення щодо цього (частина восьма статті 5).

Втім, зазначена норма Закону про банкрутство донедавна по-різному тлумачилася й застосовувалася місцевими радами. Зокрема, основна проблема, з якою зіткнулися судді господарських судів, полягала у невизначеності часу, протягом якого ці ради мали право прийняти рішення про незастосування до їхніх підприємств положень Закону про банкрутство. Застосовуючи ці положення Закону, господарські суди сформували неоднозначну, а інколи суперечливу практику.

В одних випадках ці суди виходили з того, що рішення місцевої ради про незастосування положень Закону про банкрутство повинно передувати відкриттю судового провадження у справі, бо інакше нібито таке рішення не є підставою для припинення провадження¹. В інших випадках господарські суди вважали, що чинне законодавство не ставить факт незастосування положень Закону про банкрутство до комунальних підприємств у залежність від того, ухвалено відповідне рішення місцевої ради до чи після відкриття провадження у справі².

Неоднозначне застосування господарськими судами частини восьмої статті 5 Закону про банкрутство дало привід для різних коментарів з боку окремих суддів господарських судів. Зокрема, суддя П. Пригуза дотримується позиції про необхідність вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні шляхом конкретизації відповідної норми Закону про банкрутство. Але він більше схиляється до думки про неможливість застосування до комунальних підприємств положень частини восьмої статті 5 цього Закону у разі, якщо рішення місцевої ради ухвалено після відкриття судового провадження у справі про банкрутство зазначених підприємств³.

У деяких періодичних виданнях були висловлені думки про те, що ані Закон про банкрутство, ані Господарський процесуальний кодекс України⁴ (далі — ГПК України) не передбачають такої підстави для припинення провадження у судовій справі, зокрема у зв'язку з прийняттям місцевими радами рішень про незастосування відповідних положень Закону про банкрутство.

Безумовно, не могла залишитись осторонь від вирішення цієї проблеми і наукова громадськість. У спеціальній юридичній літературі було висловлено кілька пропозицій, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із незастосуванням законодавства про банкрутство щодо комунальних підприємств. Зокрема, досліджуючи питання захисту інтересів кредиторів комунального підприємства,

¹ Ухвала господарського суду Одеської області від 9 листопада 2004 р. у справі № 24/96-04-4654 // <http://www.arbitr.gov.ua>

² Постанова Вищого господарського суду України від 21 вересня 2004 р. у справі № 14/10; Ухвала Верховного Суду України від 4 листопада 2004 р. у справі № 14/10; Постанова Верховного Суду України «Щодо касаційної скарги Державного комунального підприємства «Кінотеатр «Краків»» від 10 лютого 2004 р. у справі № 24/5295 // <http://www.arbitr.gov.ua>

³ Пригуза П. Коммунальное банкротство... в жизнь // Юридическая практика. — 2006. — № 40 (458). — 3 окт. — С. 1, 16–17.

⁴ Господарський процесуальний кодекс України був прийнятий Верховною Радою України 6 листопада 1991 р.

О. Вінник пропонує встановити в ГК України право місцевої ради приймати рішення про неможливість визнання неплатоспроможного комунального підприємства банкрутом за умови застосування до такого підприємства процедури позасудової санації або гарантування кредиторам підприємства сплати боргів¹.

Окремі науковці пропонують обмежити перелік комунальних підприємств, до яких за рішенням місцевої ради не може застосовуватися процедура банкрутства, тільки життєво важливими, а також розробити реальний механізм погашення заборгованості юридичних осіб, які не є суб'єктами банкрутства, шляхом поширення субсидіарної відповідальності на визначені органи державної влади². На думку Р. Гринюка, скоріш, необхідно було б визначити критерії виключення підприємств із переліку суб'єктів банкрутства, аніж поширювати норму законодавства про банкрутство на всі підприємства комунальної форми власності. Основним критерієм, як вважає науковець, має бути значення такого підприємства для нормального функціонування територіальної громади³.

У наукових публікаціях висловлювалися також думки про те, що механізм прийняття рішення про незастосування законодавства про банкрутство привносить елемент нестабільності у правовий статус комунального підприємства, що насамперед негативно позначається на інтересах його кредиторів. Зокрема, П. Повар вважає, що кредитори спочатку вступають у відносини з підприємством — суб'єктом підприємницької діяльності, враховуючи при цьому його майновий стан, можливі засоби та способи захисту кредиторами своїх прав та інтересів. Однак згодом виявляється, що після прийняття місцевою радою рішення про незастосування законодавства про банкрутство кредитори вже мають справу з контрагентом зі зміненим правовим статусом — суб'єктом, до якого не можна застосувати процедуру банкрутства з передбаченими у цих випадках правовими засобами задоволення вимог кредиторів. У зв'язку з цим П. Повар пропонує поширити дію Закону про банкрутство на комунальні комерційні підприємства, які, на його думку, повинні належати до суб'єктів підприємницької діяльності, а тому, керуючись загальним правилом цього Закону, мають визнаватися суб'єктами банкрутства⁴.

Всі означені позиції науковців і практиків, можливо, так і залишилися б у площині теоретичних розмірковувань, якби до Конституційного Суду України не звернулося ВАТ «Кіровоградобленерго» з клопотанням дати офіційне тлумачен-

¹ *Вінник О. М.* Правові титули майна суб'єктів господарювання відповідно до ГК України та ЦК України: проблеми захисту інтересів кредиторів // Реалізація чинних Цивільного та Господарського кодексів України: проблеми та перспективи: Зб. наук. пр. (за матер. наук.-практ. конф., м. Київ, 24 листопада 2005 р.) / Редкол.: О. Д. Крупчан (гол.) та ін. — К., 2006. — С. 51.

² *Афанасьєв Р. Г.* Проблеми правового регулювання банкрутства за законодавством України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. — Донецьк, 2001. — 16 с.

³ *Гринюк Р. Ф.* Правовий статус комунальних підприємств в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. — Донецьк, 2001. — 20 с.

⁴ *Повар П.* Проблеми незастосування законодавства про банкрутство щодо комунальних підприємств при їх ліквідації // Юридична Україна. — 2008. — № 1. — С. 46–52.

ня частини восьмої статті 5 Закону про банкрутство. Намагаючись захистити свої права у судовому порядку як кредитор, ВАТ «Кіровоградобленерго» стало перед фактом банкрутства обласного комунального виробничого підприємства «Дніпро-Кіровоград». Крім того, у цій справі різні судові інстанції приймали, часом, протилежні рішення, що додатково посилювало необхідність втручання у цю ситуацію Конституційного Суду України шляхом надання тлумачення згаданої норми Закону про банкрутство.

Розглянувши справу, Конституційний Суд України у резолютивній частині Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007¹ дав чітку відповідь на низку питань теоретико-прикладного характеру, а саме:

- під терміном «юридичні особи — підприємства, що є об'єктами права комунальної власності», застосованим у частині восьмій статті 5 Закону про банкрутство, слід розуміти тільки комунальні унітарні підприємства;

- відповідна місцева рада має право виключно на пленарному засіданні прийняти рішення про незастосування положень Закону про банкрутство до комунальних унітарних підприємств, які перебувають у комунальній власності її територіальної громади, як до початку порушення справ про банкрутство цих підприємств, так і на будь-якій стадії провадження у справі про банкрутство;

- саме провадження у справі про банкрутство комунальних унітарних підприємств у випадках, передбачених частиною восьмою статті 5 Закону про банкрутство, підлягає припиненню незалежно від того, прийнято рішення відповідної місцевої ради про незастосування положень цього Закону до даних підприємств до чи після порушення судом провадження у справі про їх банкрутство.

Таким чином, Конституційний Суд України роз'яснив питання про компетенцію місцевих рад щодо порядку, умов та підстав застосування норми частини восьмої статті 5 Закону про банкрутство стосовно конкретного виду юридичних осіб — підприємств, що є об'єктами права комунальної власності. Однак правові позиції Суду поширюються на комунальні корпоративні підприємства, створення яких територіальними громадами відповідно до ГК України не заборонено.

Не менш важливе значення, з погляду правової доктрини та вдосконалення практики правозастосовної діяльності, має Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування². У цій справі, порушеній за конституційним поданням Харківської міської ради, перед Конституційним Судом України було поставлено

¹ Рішення у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності): *Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. № 5-рп/2007* // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48. — Ст. 1991.

² *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009* // <http://www.rada.gov.ua>

питання щодо надання офіційного тлумачення норм чинного законодавства України стосовно права місцевої ради скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що належить до її компетенції.

У мотивувальній частині цього Рішення Конституційний Суд України, спираючись на аналіз норм Конституції України та з урахуванням напрацювань теорії права, дійшов висновку, що місцеві ради мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України (абзац сьомий підпункту 4.1 пункту 4). У той же час *ненормативні правові акти* місцевої ради за правовими позиціями Конституційного Суду України є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому вони не можуть бути скасовані чи змінені місцевою радою після їх реалізації (абзац шостий пункту 5).

Утім, Рішення Конституційного Суду України, на нашу думку, не позбавлене певних методологічних вад, що ускладнюють його однозначне розуміння. На них, зокрема, акцентує суддя Конституційного Суду України В. Кампо у своїй окремій думці. Він вважає, що прийняття Рішення не дає чіткого визначення меж юрисдикційної діяльності місцевих рад і його варто було доповнити положенням про те, що в межах саме юрисдикційної діяльності місцева рада не має права скасовувати та вносити зміни до раніше прийнятих нею індивідуальних правових рішень¹.

Викладене дає підстави вважати, що висновок, сформульований у резолютивній частині зазначеного Рішення Конституційного Суду України, не враховує аргументації та правових позицій, наведених у його мотивувальній частині, у пункті 5 якої зазначається, що рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку. У той же час, як вважає Конституційний Суд України, це не позбавляє орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або за ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України) (абзац 4 пункту 5 Рішення).

Як відомо, правовий акт, з огляду на загальноправову класифікацію, може бути нормативним або індивідуальним, тобто мати ознаки ненормативності. Згідно з частиною першою статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² (далі — Закон про місцеве самоврядування) місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Отже, керуючись положеннями цього Закону, цілком логічно припустити можливість органів місцевого самоврядування змінювати або скасовувати акти індивідуального характеру.

¹ Кампо В. Юрисдикційна діяльність місцевих рад стосовно власних індивідуальних правових актів є неможливою // Закон і Бізнес. — 2009. — № 20 (904). — 16–22 трав.

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р.

Можна здогадатися, що Конституційний Суд України об'єктивно не міг прийняти інше рішення (пункт 1 резолютивної частини), а тому інтерпретував зазначену норму Закону про банкрутство у контексті неможливості внесення органами місцевого самоврядування змін до ненормативних правових актів або їх скасування. Але повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття, внесення змін та скасування правових актів ненормативного характеру є цілком природними та навряд чи можуть суперечити загальнотеоретичним підходам у цій частині. Слід визнати, що, на нашу думку, таке повноваження є невід'ємною складовою динамічного процесу правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування. Відомо, що прийняття будь-якого акта, незалежно від його видової належності, здійснюється за певних економіко-правових обставин та умов, відсутність яких у подальшому або їх суттєва зміна можуть зумовити необхідність внесення змін або скасування відповідних рішень органу місцевого самоврядування. Не випадково у пункті 36 частини першої статті 26 Закону про місцеве самоврядування закріплюється положення про те, що виключно на пленарних засіданнях місцеві ради уповноважені вирішити відповідно до закону питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу. Аналогічними повноваженнями наділені також районні й обласні ради, але щодо природних ресурсів районного та обласного значення (пункт 22 частини першої статті 43). Ці положення Закону є реальним підтвердженням нашої доктринальної позиції, згідно з якою зазначені ради мають право скасовувати правові акти індивідуальної дії.

Утім, дискусійним видається твердження авторів про те, що повноваження органів місцевого самоврядування щодо внесення змін або скасування ненормативних правових актів мають бути конкретно визначені у положеннях чинного законодавства України. Передбачити всі винятки, як у пункті 36 частини першої статті 26 Закону про місцеве самоврядування, уявляється вкрай складним з погляду юридичної техніки та недоцільним з погляду змісту права, оскільки будь-який перелік завжди буде неповним.

У зв'язку з цим помилковою буде думка, що місцеві ради, які відповідно до закону уповноважені вирішувати, зокрема, питання регулювання земельних відносин (пункт 34 частини першої статті 26 Закону про місцеве самоврядування), не мають права вносити мотивовані зміни або скасовувати раніше прийняті правові акти індивідуальної дії у зазначеній сфері відносин.

Тим часом, зміна чи скасування органом місцевого самоврядування правових актів індивідуальної дії цілком відповідає положенням частини другої статті 19 Конституції України та частини другої статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування¹ (далі — Хартія).

Як зазначено у Хартії, місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Базуючись саме на цьому положенні

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята країнами — учасницями Ради Європи 15 жовтня 1985 р.; Україна надала згоду на її обов'язковість Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.

Хартії, Конституційний Суд України у 2001 році дав тлумачення низки конституційних норм та норм окремих законів України, зокрема пункту 41 частини першої статті 26 Закону про місцеве самоврядування (справа про адміністративно-територіальний устрій)¹. За результатами розгляду конституційного подання Конституційний Суд України у цій справі в пункті 4 мотивувальної частини Рішення навів тлумачення такого змісту: вирішення питань адміністративно-територіального устрою не віднесено до виключних повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених Законом про місцеве самоврядування та іншими законами України.

Таким чином, Конституційний Суд України дав розширене тлумачення повноважень органів місцевого самоврядування з вирішення питань адміністративно-територіального устрою — підтвердив конституційність права місцевих рад вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті. Спираючись на одну й ту саму норму частини другої статті 4 Хартії, Суд діє двоюко: в одному випадку він розширює правові можливості органів місцевого самоврядування, а в іншому — відмовляється розширено інтерпретувати положення чинного законодавства України, зокрема Закону про місцеве самоврядування у контексті можливості зміни або скасування правових актів індивідуальної дії органами місцевого самоврядування. Адже у розглянутих вище справах ситуації майже аналогічні: чинне законодавство не містить чіткої регламентації того, що саме віднесено до предмета відання органу місцевого самоврядування і якими саме повноваженнями наділений останній задля вирішення відповідних питань. На нашу думку, різні підходи Конституційного Суду України до трактування норм Хартії в аналогічних ситуаціях є проблемою, яка потребує вирішення.

Якщо керуватися тим, що правові акти індивідуальної дії місцевих рад не можна змінювати або скасовувати, це може зумовити багато проблем, зокрема у практиці правозастосовної діяльності не лише на місцевому, а й на загальнодержавному рівні. Адже рішення Конституційного Суду України щодо визнання неможливості зміни або скасування ненормативних правових актів органами місцевого самоврядування можна трактувати навіть ще ширше та стверджувати про неможливість взагалі змінювати або скасовувати ненормативні акти, у тому числі органів державної влади. У цьому випадку правовий акт індивідуальної дії — це лише класифікаційна група правових актів, сутнісні правові ознаки яких навряд чи можуть бути поставлені у залежність від суб'єкта права, який його

¹ Рішення у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій): *Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327.*

приймав. У зв'язку з цим цілком справедливо було б включити до порядку денного питання про неможливість скасування рішення суду як акта індивідуального характеру, що набрало законної сили, через виявлені згодом істотні для цього підстави, оскільки таке рішення вже виконане і внаслідок цього виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів осіб. Але такі припущення є доволі небезпечними та можуть створити передумови для хаосу й безвладдя у державі, чого, безумовно, не можна допустити.

Отже, підсумовуючи викладене, слід визнати важливу роль правових позицій Конституційного Суду України, які, однак, можуть як сприяти, так і стримувати правозастосовну діяльність органів місцевого самоврядування. Практика свідчить, що шляхом офіційного тлумачення норм чинного законодавства України, зокрема щодо зазначеної діяльності, Суд може або розширювати повноваження органів місцевого самоврядування, або ж, навпаки, звужувати. Втім, незважаючи на ці суперечності у практиці Конституційного Суду України, які мають місце в діяльності більшості судових установ, рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, безсумнівно, мають певне методологічне значення для глибшого дослідження правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування.

Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. Проблемы правоприменительной деятельности органов местного самоуправления в контексте решений Конституционного Суда Украины. В статье рассмотрены отдельные проблемные аспекты правоприменительной деятельности органов местного самоуправления. Отмечена важная роль правовых позиций Конституционного Суда Украины в части совершенствования правоприменительной деятельности этих органов.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, правоприменительная деятельность, Конституционный Суд Украины, Европейская хартия местного самоуправления.

Ustymenko V., Dzhabrailov R. Problematic issues of law enforcement activity of bodies of local self-government in the context of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine. The separate problematic aspects of law enforcement activity of bodies of local self-government are considered in the article. The important role of legal positions of Constitutional Court of Ukraine in part of improvement of the law enforcement activity of bodies of local self-government's emphasised.

Key words: body of local self-government, law enforcement activity, Constitutional Court of Ukraine, European Charter of Local Self-Government.

Проблеми забезпечення верховенства Конституції України в питаннях соціальної держави

Ю. Мірошніченко
народний депутат України,
кандидат політичних наук

У статті обґрунтовується необхідність визначення напряму та чіткої регламентації розвитку України як соціальної держави, що перебуває на етапі розбудови. Особливу увагу приділено питанням дієвого забезпечення соціальних прав людини, з'ясуванню причин невідповідності їх дотримання й реалізації задекларованим у Конституції України.

Проблеми України як соціальної держави автор розглядає в розрізі проблем забезпечення принципів правової держави, оскільки вона є тим механізмом, що гарантує реалізацію соціальних прав.

Ключові слова: мінімальна заробітна плата, правова держава, прожитковий мінімум, соціальна держава, соціальна політика, соціальна сфера, соціальне законодавство, соціальний захист, соціальні гарантії, соціальні права, соціальні стандарти, соціальні функції.

1. Вступ. Проголошення у статті 1 Основного Закону України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою визначило основні принципи державного ладу, керівні засади організації й діяльності держави та її інститутів.

Посилена увага до поняття «соціальна держава» зумовлена тим, що на сьогодні не існує однозначних критеріїв оцінки досвіду сучасних соціальних держав, до яких відносять себе більшість розвинених країн Заходу.

Україна як молода держава, що перебуває на етапі розбудови, у стані розбалансованості державних, суспільних і політичних інтересів, сьогодні потребує визначення та чіткої регламентації свого розвитку як держави соціальної.

Традиційно соціальною вважається держава, яка покладає на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут громадян, їх соціальну захищеність. Така держава має дбати про відповідні соціальні верстви населення (безробітних, непрацездатних соціально незахищених тощо). Щодо більшості громадян соціальна держава повинна створювати сприятливі умови для їх діяльності, прояву професійних, ділових, творчих можливостей у їх власних інтересах і в інтересах суспільства та держави¹.

Зокрема, базовий принцип соціальної держави полягає в тому, що держава є виразником, представником і захисником інтересів як усього суспільства, всього

¹ Конституційне право України: Підруч. / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К., 2006. — С. 106.

народу, тобто загальних, публічних інтересів, так і інтересів кожної людини і громадянина.

Основними ознаками соціальної держави є: наявність правової держави і розвиненого громадянського суспільства як умови його функціонування, наявність економічної основи — соціально орієнтованого ринкового господарства, наявність юридичної основи — соціального законодавства і здійснення на його основі соціальної політики, гарантування реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантування соціальної безпеки особи, здатної самостійно забезпечувати необхідний рівень матеріального добробуту для себе і членів своєї сім'ї, надання державою соціальної допомоги громадянам, які неспроможні нести відповідальність за свій добробут — соціально вразливим категоріям населення, хоча б на рівні прожиткового мінімуму, проведення соціальної політики держави, спрямованої на зміцнення соціальної справедливості і соціальної злагоди в суспільстві, зведення до мінімуму надмірного майнового розшарування населення, формування «середнього класу»¹.

Серед зазначеного слід виокремити формування правової держави як першочергової умови забезпечення держави соціальної. Головне призначення правової держави — максимально повно забезпечити юридичними засобами охорону і захист прав людини і громадянина. Характер відносин між громадянином і державою є ключовим питанням доктрини правової держави. У такій державі досягається юридична рівність між нею і громадянином, засобом якої є право. Зв'язаність держави правом є визначальною юридичною засадою забезпечення прав людини і громадянина, функціонування державної влади та життєдіяльності кожної особи.

До головних ознак правової держави також належать: конституційне закріплення основних прав і свобод людини і громадянина, наявність розвиненої системи законодавства і законів, що виражають волю більшості або всього населення країни, втілюють загальнолюдські цінності та ідеали, верховенство Конституції щодо інших законів та підзаконних актів, поділ влади, наявність розвинених механізмів забезпечення законності, зокрема незалежність суду, пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства, висока правова культура і правосвідомість населення та посадових осіб².

За статтею 1 Основного Закону Україна є соціальна та правова держава. Таким чином Конституцією України на одному рівні закріплено соціальний і правовий аспекти функціонування влади як одні з пріоритетних напрямів розвитку Української держави.

Отже, соціальна держава — це правова держава розвиненого громадянського суспільства із соціально орієнтованою ринковою економікою, яка здатна створити умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантувати соціальну безпеку особи, встановити соціальний лад у суспільстві³.

¹ *Теорія держави і права* (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х., 2006. — С. 182.

² *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1998. — Т. 5. П-С. — 2003. — С. 36.

³ *Теорія держави і права* (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х., 2006. — С. 181.

На нашу думку, правова держава є тим механізмом, що забезпечує реалізацію соціальних прав. Поєднання засад правової і соціальної держави — найбільш сприятливий результат розвитку громадянського суспільства. Відповідно розвиток держави як соціальної неможливий без забезпечення повноцінного функціонування механізму правової держави. Ось чому важливим фактором становлення в Україні соціальної держави є забезпечення розвитку та дотримання принципів правової держави. Тому і проблеми України як соціальної держави потрібно розглядати в розрізі проблем забезпечення правової держави.

2. Правова основа соціальної держави. Вираження соціальної сутності Української держави відбувається через основні напрями діяльності її інститутів у соціальній сфері (функції держави). При цьому слід зазначити, що соціальні функції притаманні будь-якій державі, але тільки соціальна є «державою для людини» і реально забезпечує матеріальними ресурсами право громадянина на життя. Соціальна функція держави, зокрема, реалізується за допомогою соціального права, систему якого становить сукупність соціальних прав громадян.

Соціальні права коротко можна визначити як права людини і громадянина у соціальній сфері, що полягають у набутті соціальних благ, володінні, користуванні й розпорядженні ними та їх захисті, а також вчиненні певних дій у цій сфері, та посідають вагоме місце у системі основних конституційних прав і свобод.

Соціальні права є комплексним міжгалузевим інститутом, який містить норми різних галузей права. Проте ядром його є, безумовно, конституційне право: воно закріплює основоположні елементи цього інституту, що впливають з норм конституції держави, забезпечує формування і функціонування такого інституту шляхом закріплення в Основному Законі держави конституційних правових принципів, умов, прав та обов'язків суб'єктів соціальних правовідносин і гарантій їх реалізації¹.

Задекларована у статті 1 Конституції соціальна спрямованість Української держави закріплюється у відповідних нормах: статті 43 (право кожного на працю), статті 45 (право працюючого на відпочинок), статті 46 (право громадян на соціальний захист), статті 47 (право кожного на житло), статті 48 (право кожного на достатній життєвий рівень), статті 49 (право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування) тощо. Варто зазначити, що закріплення цих прав, поряд з іншими, спрямоване насамперед на реалізацію визначеного статтею 3 Конституції України головного принципу: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Законодавцем на виконання наведених конституційних прав і гарантій прийнято ряд законів, що реалізують соціальний курс Української держави. Серед них можна відзначити закони України про державні соціальні стандарти та державні

¹ *Иваненко В. А., Иваненко В. С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые акты.* — СПб., 2003. — С. 73.

соціальні гарантії¹, про прожитковий мінімум², про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування³, про соціальні послуги, а також низку інших законів та підзаконних нормативних актів. Український парламент системно підійшов до закріплення соціального статусу держави і створив необхідну юридичну основу — соціальне законодавство.

Таким чином, Україною як правовою, соціальною державою на конституційному рівні закріплено пріоритет прав людини та визначено комплекс соціальних прав і свобод людини і громадянина, що властиві всім або більшості розвинених держав світу, які прийнято вважати соціальними.

Проте державна політика, що реалізується на основі національного соціального законодавства, не дає достатніх результатів у справі повноцінного забезпечення Україні статусу соціальної держави.

Аналіз таких ознак соціальної держави, як гарантування соціальної безпеки особи, надання державою соціальної допомоги громадянам принаймні на рівні прожиткового мінімуму, зведення до мінімуму надмірного майнового розшарування населення свідчить про те, що практика діяльності Української держави та її органів у соціальній сфері потребує перегляду з метою засвідчення статусу України як соціальної держави.

Тому, звертаючись до питання забезпечення соціальних прав і намагаючись з'ясувати причини невідповідності реального стану дотримання та реалізації соціальних прав людини задекларованим у Конституції України нормам, необхідно зупинитися саме на державній політиці у соціальній сфері (соціальній політиці), зокрема на тому, як вона формується і втілюється в життя у цій галузі. Щодо цього гостро постає проблема гальмування становлення правової держави в Україні через невиконання конституційних приписів (відсутність верховенства Конституції України).

3. Причини та умови конституційного спору. Соціальну політику визначають як діяльність з управління соціальною сферою суспільства, забезпечення матеріальних і культурних потреб його членів, регулювання процесів соціальної диференціації суспільства, у тому числі доходів економічно активного населення і непрацездатних громадян, що дозволяє кожному члену суспільства реалізовувати свої найважливіші соціально-економічні права, насамперед право на рівень і якість життя, необхідні для нормального відтворення і розвитку особистості.

Способом реалізації соціальної політики є система соціального захисту і соціальних гарантій. Соціальний захист — це система економічних, правових, організаційних та інших заходів держави з забезпечення соціальних прав і гарантій громадян щодо гідного матеріального та соціального стану. Право на соціальний захист є конституційним правом громадян, яке закріплене статтею 46

¹ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 48. — Ст. 409.

² Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

³ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–50, № 51. — Ст. 376.

Конституції України та включає право на соціальне забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Соціальний захист насамперед є системою законодавчих та економічних гарантій, що надає працездатним громадянам рівні умови для покращання свого добробуту за рахунок особистого трудового вкладу в конкретних економічних умовах, а непрацездатним та соціально вразливим верстам населення — перевагу в користуванні суспільними фондами споживання, пряму матеріальну підтримку, зниження податків.

Зрештою, кінцевою метою соціального захисту є надання кожному члену суспільства можливості вільно розвиватися, реалізовувати свої здібності.

Соціальні гарантії як засіб реалізації соціальної політики — це система обов'язків держави перед своїми громадянами щодо задоволення їх соціальних потреб. Основні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, закріпленого статтею 48 Основного Закону держави. До основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Вони не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Водночас, говорячи про закріплене Конституцією України право на соціальний захист та встановлені соціальні гарантії, слід проаналізувати соціальну політику на прикладі встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати в контексті дотримання конституційних засад (верховенства Конституції України).

Згідно з Конституцією України доходи громадян повинні бути не нижчими від прожиткового мінімуму (кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, та на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (стаття 43); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48).

Законом України «Про прожитковий мінімум» визначено, що прожитковий мінімум — це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості¹.

Проаналізувавши положення зазначеного Закону щодо застосування прожиткового мінімуму та згадані вище положення Конституції України, можна дійти

¹ Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

висновку, що встановлення прожиткового мінімуму — це встановлення мінімальної соціальної гарантії держави, яка є базовим державним соціальним стандартом щодо забезпечення соціальних прав громадян.

Середній показник рівня доходів населення за деякими видами економічної діяльності менший від вартості споживчого кошика, і цей рівень не гарантує забезпечення відповідних конституційних прав громадян. Протягом останніх років все ще не вдалося забезпечити належну ефективність такого соціального стандарту, як прожитковий мінімум, до цього часу не вирішено проблему забезпечення базових потреб значної частини працюючого населення на мінімальному рівні.

Показовою є ситуація з мінімальною заробітною платою, яка згідно зі статтею 9 Закону України «Про оплату праці»¹ має встановлюватися у розмірі, не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Разом із тим законодавча практика, зокрема йдеться про прийняття закону про Державний бюджет України на календарний рік, свідчить про систематичне встановлення мінімальної заробітної плати, нижчої від законодавчо визначеного прожиткового мінімуму, який, у свою чергу, і так не задовольняє життєвий рівень громадян.

Наведене можна відзначити як приклад недотримання конституційних засад під час реалізації державної політики у соціальній сфері. Проблема полягає ще й у тому, що така практика деякою мірою має системний характер, що не відповідає принципам правової і соціальної держави, якою Україна себе проголосила.

Таким чином, питання щодо встановлення прожиткового мінімуму на одну особу та для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, в розмірах, що не забезпечують нормальне функціонування організму, та встановлення розміру мінімальної заробітної плати, нижчого від розміру прожиткового мінімуму, мають бути переглянуті як такі, що негативно впливають на забезпечення Україні статусу соціальної та правової держави. Також необхідно звернути увагу на поняття «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який, зокрема, використовується для розрахунку виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям. Справа в тому, що відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум»² для визначення права на призначення соціальної допомоги має застосовуватися прожитковий мінімум, який традиційно вищий від рівня реального забезпечення прожиткового мінімуму. Таким чином, затвердження соціального стандарту — «рівень забезпечення прожиткового мінімуму» — не передбачено чинним законодавством та зумовлено, передусім, браком коштів у бюджеті.

Можна, звичайно, зауважити, що забезпечення соціальних прав залежить як від законодавчої бази, так і від стану економіки країни, але якщо ми говоримо про розбудову України відповідно до правових та соціальних стандартів, основою соціальної політики держави має бути Конституція України.

¹ Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 17. — Ст. 121.

² Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

Статтею 8 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Важливою умовою верховенства права є відповідність норм законів праву (панування правових приписів), тобто додержання конституційної вимоги про правовий характер законів, що видаються¹.

4. Судово-конституційна практика. Серед сьогоднішніх політичних умов розбудови України в системі механізму забезпечення статусу правової держави вагоме місце відводиться Конституційному Суду як єдиному органу конституційної юрисдикції в Україні.

Аналіз практики Конституційного Суду України свідчить, що справи стосовно захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема соціальних, чи не найчастіше ставали об'єктом його розгляду.

За зверненнями суб'єктів права на конституційне подання розглядалися справи щодо конституційності окремих положень законів про Державний бюджет України, які визнавалися такими, що не відповідають Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій)², від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів)³, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій)⁴, від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян)⁵ від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)⁶ та інші рішення.

Йдеться про практику ревізії пільг, компенсацій і гарантій законом про Державний бюджет України, зокрема зупинення дії законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист та достатній рівень життя кожного, або обмеження розмірів пільг, компенсації і гарантій.

Звичайно, в усіх цих справах об'єктом розгляду виступали соціальні права окремих категорій осіб, проте на захисті цих прав завжди стояли загальні норми Конституції України.

Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України керується тим, що в Україні як соціальній, правовій державі політика

¹ *Теорія держави і права* (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х., 2006. — С. 176.

² *Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002* // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 10.

³ *Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004* // Офіційний вісник України. — 2004. — № 12. — Т. 1. — С. 208.

⁴ *Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 20-рп/2004* // Офіційний вісник України. — 2004. — № 50. — С. 75.

⁵ *Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007* // Офіційний вісник України. — 2007. — № 52. — С. 138.

⁶ *Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008* // Офіційний вісник України. — 2008. — № 38. — С. 22.

спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності. При цьому утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є безумовним конституційним обов'язком держави.

Соціальні пільги, компенсації та гарантії є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами його здійснення. Ось чому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.

Варто відзначити Рішення Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 (справа про збалансованість бюджету)¹, в якому Суд, здійснюючи тлумачення словосполучення «держава прагне до збалансованості бюджету України», що вживається у статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 46 Основного Закону, встановив, що зазначене положення треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними, та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Аналіз практики Конституційного Суду України щодо розгляду зазначеної категорії справ свідчить, що соціальний захист та соціальні права і гарантії постійно потребують конституційного захисту. Така ситуація спричинена, зокрема, ігноруванням приписів Конституції України, точніше норм, що визначають соціальні права та гарантії, під час реалізації державної політики у соціальній сфері.

5. Висновки. Отже, можна дійти висновку, що, незважаючи на забезпечення принципів соціальної держави на конституційному і законодавчому рівнях, реалізація соціальної політики не забезпечує соціальний захист громадян в Україні на рівні дійсно соціальних держав. Питання забезпечення Україні статусу соціальної держави залишається справжнім викликом національній владі, а пошук ефективних методів — завданням для спеціалістів.

Важливим засобом забезпечення статусу соціальної держави є дотриманням конституційних засад у соціальній сфері. У цьому контексті набуває також актуальності питання забезпечення сталого виконання і дотримання рішень Конституційного Суду України, оскільки очевидно, що наявність відповідної позиції цього органу щодо питань соціальних пільг не є перешкодою для подальшого порушення Конституції в аналогічній правовій ситуації. Така практика держави не відпові-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 р. № 26-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 1. — С. 42.

дає принципам правової держави. А як уже зазначалося, механізмом забезпечення соціальної держави виступає саме правова держава, відповідно, необхідно докладати максимум зусиль для утвердження режиму конституційної законності як у сфері правотворчості, так і у сфері правореалізації.

Україна на шляху наближення до європейських стандартів повинна акцентувати саме на державно-правовому аспекті соціальної спрямованості, чому мають також відповідати глибинні соціально-економічні перетворення в державі.

Мирошніченко Ю. Р. Проблемы обеспечения верховенства Конституции Украины в вопросах социального государства. В статье обосновывается необходимость определения направления и четкой регламентации развития Украины как социального государства, которое находится на этапе становления. Особое внимание уделено вопросам действенного обеспечения социальных прав человека, выяснению причин несоответствия их соблюдения и реализации задекларированным в Конституции Украины.

Проблемы Украины как социального государства автор рассматривает в разрезе проблем обеспечения принципов правового государства, поскольку оно является тем механизмом, который гарантирует реализацию социальных прав.

Ключевые слова: *минимальная заработная плата, правовое государство, прожиточный минимум, социальное государство, социальная политика, социальная сфера, социальное законодательство, социальная защита, социальные гарантии, социальные права, социальные стандарты, социальные функции.*

Miroshnychenko Yu. Problems of ensuring the supremacy of the Constitution of Ukraine in the issues of social state. The article proves the necessity to determine the direction and clear regulation of the development of Ukraine as a social state which is on the way of its formation. Special attention is paid to the issues of the efficient ensuring social human rights, determination of the reasons of inconsistency in their observance and implementation stipulated by the Constitution of Ukraine.

Key words: *minimum wage, legal state, living wage, social state, social policy, social sphere, social legislation, social protection, social guarantees, social rights, social standards, social functions.*

До уваги шановних авторів!

«Вісник Конституційного Суду України» є друкованим органом Конституційного Суду України, який постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 9 червня 1999 року включено до переліку видань, публікації в яких зараховуються у разі захисту дисертації як наукові роботи.

У журналі висвітлюється діяльність Конституційного Суду України; публікуються наукові статті, наукові повідомлення, рецензії, анотації, коментарі тощо.

Нагадуємо, що наукова стаття повинна бути актуальною, мати доктринальний характер із чітко окресленою проблематикою, містити наукові положення, розроблені особисто автором, висновки про наукове та практичне значення наукової розробки.

До статей додається: довідка про автора із зазначенням прізвища, імені та по батькові, вченого ступеня, вченого звання, місця роботи і посади, контактних телефонів, електронної пошти. Примірник рукопису підписує автор.

Разом із рукописом до редакції подається його електронна копія, записана у вигляді окремого електронного документа.

Обсяг наукових статей — 12–15 сторінок, наукового повідомлення — 5–7 сторінок машинописного тексту через півтора інтервала. Шрифт — *Peterburg*, розмір шрифту 14. Нумерація виносок — посторінкова.

Редакція залишає за собою право направляти наукові статті й повідомлення на рецензування, редагувати рукопис, скорочувати його, змінювати за погодженням з автором назву статті.

За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Подані матеріали редакція не повертає.

У разі передруку публікації іншими виданнями посилання на «Вісник Конституційного Суду України» обов'язкове.

Запрошуємо до співпраці!

Матеріали для публікації надсилайте за адресою:

01033, м. Київ, вул. Жилианська, 14, Конституційний Суд України,
редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України»,
тел.: 0 (44) 238-11-54

Завідувач
редакційно-видавничого відділу
Секретаріату
Конституційного Суду України
В. Тичина
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний
секретар
К. Пігнаста
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Видавець
Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 01004, Київ-4, вул. Терещенківська, 4-б
Тел./факс: 0 (44) 234-69-72
E-mail: info@inyure.kiev.ua
www.inyure.kiev.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:
Пазенко О. С.,
Решетова О. О.,
Сидорська Н. П.,
Карташова О. Р.

Підписано до друку: 10.06.2010.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 11,05. Обл. вид. арк. 8,89.
Зам. № 599
Наклад 685
Ціна договірна

Віддруковано у **ЗАТ «ВІПОЛ»**
Україна, 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.