



ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

Завідувач
редакційно-видавничого відділу
Секретаріату
Конституційного Суду України
В. Тичина
тел. 238-10-32

Відповідальний секретар
К. Пігнаста
тел. 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Видавець:
ТОВ «Видавничий Дім «Ін Юре»
Адреса: 01004, м. Київ-4,
вул. Терещенківська, 4б

1/2009

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 АПрН 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 АПрН України
- М. Костицький** — суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор, академік АПрН 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 АПрН України
- П. Стецюк** — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- П. Ткачук** — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- С. Шевчук** — професор кафедри публічного права юридичного
факультету Міжнародного Соломонового університету,
кандидат юридичних наук

Акти Конституційного Суду України

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) 8

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» 15

Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» 24

Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» 26

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» (справа про земельні аукціони) 29

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Бринцева В. Д.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» (справа про земельні аукціони) 38

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) 42

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Ткачука П. М.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) 49

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України щодо офіційного тлумачення положень пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування», пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (справа про повноваження Держфінпослуг щодо нагляду за страховою діяльністю) 51

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Кампа В. М.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України щодо офіційного тлумачення положень пункту 11 частини першої статті 36 Закону України

«Про страхування», пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (справа про повноваження Держфінпослуг щодо нагляду за страховою діяльністю) 57

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) 60

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Бринцева В. Д.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) 67

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Домбровського І. П.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) 69

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Кампа В. М.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо

офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) 73

Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) 76

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року «Про висновки Міжвідомчої робочої групи з вивчення питань додержання законодавства при укладенні та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря, між державою Україна та компанією «Венко Інтернешнл лтд» 83

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення розгляду конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» 86

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо

офіційного тлумачення положень частин першої, другої, четвертої статті 102 ² Закону України «Про вибори народних депутатів України»	88
--	----

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 87 Конституції України, частини другої статті 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»	91
--	----

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання використання радіочастотного ресурсу України»	93
--	----

Зовнішні зв'язки Конституційного Суду України

Січень — лютий 2009 року	96
Підсумкова декларація Всесвітньої конференції з конституційного судочинства (Кейптаун, 22–24 січня 2009 року)	97

Теорія та практика конституційної юрисдикції

В. Кампо. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України (продовження)	99
--	----

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої
статті 106 Конституції України
(справа про проголошення Президентом України
всеукраїнського референдуму за народною ініціативою)

м. Київ
15 жовтня 2008 року
№ 23-рп/2008

Справа № 1-38/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 51 народного депутата України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації зазначеного положення статті 106 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Бринцева В. Д. та вивчивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 51 народний депутат України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлума-

чення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України стосовно повноваження Президента України проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою та з'ясувати:

— чи є повноваження Президента України, визначені пунктом 6 частини першої статті 106 Конституції України, щодо проголошення «всенародного» референдуму за народною ініціативою конституційною нормою зобов'язального характеру, яка покладає на нього як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина обов'язок забезпечити реалізацію права на здійснення волевиявлення через референдум як форму безпосередньої демократії;

— чи є підписання Центральною виборчою комісією протоколу про дотримання умов та наявність підстав щодо призначення референдуму за народною ініціативою в контексті частини другої статті 72 Конституції України правовим фактом (підставою) невідкладного (негайного) проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Практичну необхідність у роз'ясненні та офіційній інтерпретації цього припису суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує неврегульованістю в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» питання обсягу прав і обов'язків Президента України стосовно проголошення ним всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

На думку народних депутатів України, відсутність у чинному законодавстві України механізмів реалізації конституційного повноваження Президента України щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою призводить до неоднозначного розуміння щодо застосування главою держави вказаного положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України як норми прямої дії.

2. Свої позиції щодо порушених у конституційному поданні питань висловили Президент України, Голова Верховної Ради України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Львівський національний університет імені Івана Франка, Міжрегіональна академія управління персоналом.

3. Проведені Конституційним Судом України дослідження матеріалів справи, системний аналіз відповідних положень Конституції України та інших правових актів дають підстави для таких висновків.

3.1. Конституція України проголошує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина друга статті 5).

Право Українського народу на безпосередню реалізацію влади шляхом проведення всеукраїнського референдуму — народного волевиявлення — закріплене в статті 69 Конституції України, а право громадянина на участь у такому референдумі передбачене частиною першою статті 38, частиною першою статті 70 Конституції України.

Отже, Основний Закон України не тільки проголошує здійснення влади народом, а й визначає конкретні механізми його реалізації, насамперед через референдум.

Відповідно до частини другої статті 72 Конституції України всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

3.2. Згідно з Конституцією України Президент України є гарантом дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102), він зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

За змістом пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України Президент України не тільки призначає референдум щодо змін Конституції України, а й проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Системний аналіз цієї конституційної норми і положень статей 69, 72 Конституції України вказує на те, що проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є обов'язком Президента України.

Український народ відповідно до частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України є єдиним джерелом влади, яку він здійснює безпосередньо і не може бути ніким обмежений або позбавлений права висловлювати свою волю на всеукраїнському референдумі.

Ініціатива громадян України щодо проведення такого референдуму у разі дотримання конституційної процедури організації і проведення його початкової стадії повинна бути реалізована відповідно до чинного законодавства.

Згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів.

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) зазначено, що на даний час ці питання регулюються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у частині, що не суперечить Конституції України, та Законом України «Про Центральну виборчу комісію».

При цьому треба виходити з того, що норми Конституції України є нормами прямої дії (частина третя статті 8) і відсутність детального унормування процедури проведення референдумів не звільняє Президента України від обов'язку його проголошення.

Підстави проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою ґрунтуються на конституційних засадах. Лише за умови дотримання вимог, визначених статтею 72 Конституції України, Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум. Відповідний указ Президента України видається з дотриманням процедури, встановленої нормами Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970.

Конституційний Суд України вважає, що саме з метою реалізації права на народне волевиявлення, проголошення референдуму у референдному праві виокремлено у самостійний інститут. Слово «проголошення» означає, зокрема, офіційне оголошення, обнародування, доведення до загального відома, офіційне сповіщення про початок та настання певної події. Тому повноваження Президента України проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою залежить від волі визначеної Конституцією України кількості громадян України, які ніким не можуть бути позбавлені права щодо реалізації їхньої ініціативи.

Застосування в Україні конкретного механізму проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою відповідним указом Президента України визнано Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою).

Таким чином, в аспекті конституційного подання положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частини другої статті 5 Конституції України слід розуміти так, що виключне право народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні на здійснення свого волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути обмежене Президентом України, який зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України, визначену відповідно до частини другої статті 72 Конституції України та засвідчену в установленому порядку Центральною виборчою комісією, проголосивши проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

4. У конституційному поданні також наголошується, що за наявності підстав (правового факту), а саме підписання Центральною виборчою комісією протоколу про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Президент України зобов'язаний «невідкладно (негайно) видати указ про проголошення референдуму і визначення дня його проведення».

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України виходить із того, що ні Конституція України, ні Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-XII із наступними змінами (в частині, що є чинною відповідно до пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) не встановлюють часових критеріїв щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Оскільки організація і порядок проведення референдумів регулюються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції України), тому строки, протягом яких Президент України зобов'язаний видати відповідний указ, повинні бути визначені законом. Усунути цю прогалину шляхом тлумачення конституційних норм неможливо.

Отже, це питання непідвідомче Конституційному Суду України, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України». Виявлення таких підстав у процесі пленарного засідання згідно з пунктом 1 § 51 Регламенту Кон-

ституційного Суду України тягне за собою припинення конституційного провадження в цій частині.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 51, 63 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті конституційного подання положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, слід розуміти так, що Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум, якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

2. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України стосовно визначення строку проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

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 no. 23-rp/2008 dated October 15, 2008 on the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine regarding official interpretation of the provision of Article 106.1.6 of the Constitution of Ukraine (case on proclamation of an All-Ukrainian referendum upon popular initiative by the President of Ukraine)*

According to the Constitution human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State; to affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Article 3.2); the people are the only source of power in Ukraine (Article 5.2).

The right of the Ukrainian people to directly exercise power through conducting an All-Ukrainian referendum (i.e. the expression of the will of the people) is enshrined in Article 69 of the Constitution. The right of a citizen to participate in such a referendum is provided by Articles 38.1, 70.1 of the Constitution.

Thus, the Fundamental Law not only establishes the principle of realisation of power by the people but also determines certain mechanisms of its implementation, foremost through a referendum.

According to Article 72.2 of the Constitution, an All-Ukrainian referendum upon popular initiative is proclaimed upon the request of no less than three million citizens of Ukraine that have the right to vote on condition that signatures in favour of designating the referendum have been collected in no less than two-thirds of oblasts, with no less than one hundred thousand signatures in each oblast.

In compliance with the Constitution, the President of Ukraine is a guarantor of the observance of the Constitution of Ukraine, human and citizen's rights and freedoms (Article 102.2). The President of Ukraine is obliged to act only on the grounds, within the limits of authorities and in the manner envisaged by the Constitution and laws (Article 19.2).

Pursuant to Article 106.1.6 of the Constitution, the President of Ukraine not only designates referendum regarding amendments to the Constitution but also proclaims an All-Ukrainian referendum upon popular initiative.

System analysis of this constitutional norm and provisions of Articles 69, 72 of the Constitution suggests that proclamation of an All-Ukrainian referendum upon popular initiative is an obligation of the President of Ukraine.

According to Articles 5.2, 5.3, 5.4 of the Constitution, the Ukrainian people are the only source of power, and they exercise it directly. No one may restrict in or deprive the Ukrainian people of the right to express their will at an All-Ukrainian referendum.

The initiative of citizens of Ukraine regarding designating such a referendum under condition the constitutional procedure for organisation and holding of its initial stage has been observed shall be realised in accordance with the effective legislation.

According to Article 92.1.20 of the Constitution, the organisation and procedure for conducting elections and referenda are determined exclusively by laws of Ukraine.

The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-rp/2008 dated April 16, 2008 (case on adoption of the Constitution and laws of Ukraine at a referendum) stipulates that these issues are currently regulated by the Law «On an All-Ukrainian and local referenda» in the part it does not contradict the Constitution and by the Law «On the Central Election Commission».

Nonetheless, since norms of the Constitution are the norms of direct effect (Article 8.3) the absence of thorough regulation of the procedure for conducting referenda does not dispense the President of Ukraine from the obligation to proclaim it.

The grounds for the proclamation of an All-Ukrainian referendum upon popular initiative are based on constitutional foundations. Only under condition the requirements determined by Article 72 of the Constitution are observed the President of Ukraine is obliged to proclaim such a referendum. A respective Decree of the President of Ukraine shall be issued in compliance with the procedure established by norms of the Regulation On the Procedure for Drafting and Submission of Drafts of Acts of the President of Ukraine approved by the Decree of the President of Ukraine No. 970 dated November 15, 2006.

In the Constitutional Court's view in order to realise the right to the expression of the will of people the proclamation of a referendum is recognised as a separate legal institution within referendum law. The word «proclamation» means in particular official proclamation, promulgation, notification, official declaration about commencement and occurrence of a certain event. Therefore, the authority of the President of Ukraine to proclaim an All-Ukrainian referendum upon popular initiative depends on the will of the citizens of Ukraine whose number is determined by the Constitution, and whom no one may deprive of the right to realise their initiative.

Thus, in the aspect of the constitutional petition provisions of Article 106.1.6 of the Constitution in a system link with provisions of Article 5.2 of the Constitution are to be understood as reading that the exclusive right of the people as the bearers of sovereignty and the only source of power in Ukraine to expression of their will through an All-Ukrainian referendum upon popular initiative may not be restricted by the President of Ukraine who is obliged to promulgate the initiative of citizens of Ukraine determined according to Article 72.2 of the Constitution and verified by the Central Election Commission under the established procedure by proclamation of an All-Ukrainian referendum upon popular initiative.

It is also stated in the petition that upon the availability of grounds (a legal fact), i.e. signing by the Central Election Commission of a protocol on final results of collecting signatures of citizens of Ukraine in favour of designating an All-Ukrainian referendum upon popular initiative the President of Ukraine is obliged «to immediately issue a decree on proclaiming the referendum and determining the day to conduct it».

Deciding on this issue, the Constitutional Court takes into consideration that neither the Constitution nor the Law «On an All-Ukrainian and local referenda» No. 1286-XII dated July 3, 1991 with further amendments (in the part it is effective according to item 1 Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution) envisage time limits for proclamation of an All-Ukrainian referendum upon popular initiative. Since the organisation and procedure for conducting referenda are regulated exclusively by laws (Article 92.1.20) the term within which the President of Ukraine is obliged to issue a respective Decree shall be determined by a law. It is impossible to eliminate this gap by mere interpretation of constitutional norms.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. In the aspect of the constitutional petition the provision of Article 106.1.6 of the Constitution according to which the President of Ukraine proclaims an All-Ukrainian referendum upon popular initiative is to be understood as reading that the President of Ukraine is obliged to proclaim such a referendum if it was initiated in compliance with the requirements concerning the organisation and procedure for conducting an All-Ukrainian referendum upon popular initiative.

2. To terminate constitutional proceedings in the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine for official interpretation of a provision of Article 106.1.6 of the Constitution regarding definition of a term for proclamation by the President of Ukraine of an All-Ukrainian referendum upon popular initiative on the grounds of Article 45.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — the issues raised in the constitutional petition do not fall within the jurisdiction of the Constitutional Court.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
статей 1, 2, 4, 6 Закону України

«Про передачу колекції образотворчого мистецтва
Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність»,
Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції
образотворчого мистецтва національним надбанням України»

м. К и ї в

Справа № 1-34/2008

16 жовтня 2008 року

№ 24-рп/2008

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 — доповідача, Нікітіна Юрія Івановича, Овчаренка В'ячеслава Андрійовича, Ткачука Павла Миколайовича, Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881–IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 50, ст. 535) (далі — Закон), Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 24 травня 2001 року № 2434–III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 28, ст. 136) (далі — Постанова).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 48 народних депутатів України.

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

Заслухавши суддю-доповідача Мачужак Я. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 48 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статей 1, 2, 4, 6 Закону та Постанову.

У конституційному поданні стверджується, що положення Закону про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» (далі — колекція) у державну власність є порушенням права приватної власності Акціонерного товариства «Градобанк» (далі — АТ «Градобанк»), що суперечить принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України.

Посилаючись на положення статей 13, 41 Конституції України щодо непорушності права приватної власності та вимог стосовно примусового відчуження об'єктів цього права, конфіскації майна, автори клопотання наголошують, що в Законі не зазначено обґрунтування примусового припинення права приватної власності АТ «Градобанк» на колекцію та не наведено підстав набуття права власності державою. Крім того, в Законі немає посилань на надзвичайний чи військовий стан, на рішення суду щодо конфіскації колекції та не доведено в судовому порядку суспільної необхідності припинення права власності АТ «Градобанк».

З тих же міркувань народні депутати України вважають такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову. На їхню думку, визнання у Постанові колекції національним надбанням фактично припиняє в примусовому порядку право власності АТ «Градобанк».

2. Свої позиції стосовно врегульованих Законом і Постановою правовідносин висловили Голова Верховної Ради України, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство культури і туризму України, Рахункова палата, науковці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

3. У процесі розгляду справи Конституційний Суд України встановив.

АТ «Градобанк» уклав з Національним банком України кредитний договір від 4 червня 1996 року № 24 і договір застави, за якими Національний банк України надав АТ «Градобанк» кредит у розмірі 5 мільйонів гривень і взяв під кредитні зобов'язання як заставу колекцію, що налічує 857 предметів.

Через свою неплатоспроможність АТ «Градобанк» не виконав умов кредитного договору, у зв'язку з чим Національний банк України в установленому законодавством порядку розпочав процедуру звернення стягнення кредиторських вимог за рахунок заставленої колекції.

Вищий арбітражний суд України рішенням від 28 травня — 1 червня 1998 року у справі № 3/60 звернув стягнення на колекцію як заставлене майно і видав наказ про примусове виконання зазначеного рішення.

Верховна Рада України, враховуючи високу художню і культурну цінність колекції та необхідність її збереження для України, прийняла Постанову «Про заборону продажу колекції образотворчого мистецтва АТ «Градобанк» від 8 груд-

ня 1998 року № 301–XIV, якою заборонила Національному банку України проведення аукціонного продажу колекції. Після прийняття цієї Постанови Національний банк України ініціював визнати колекцію об'єктом національного культурного надбання, і Верховна Рада України Постановою і Законом надала їй такого правового статусу.

4. Вирішуючи порушені у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що відповідно до Конституції України та загально-визнаних принципів і норм міжнародного права визнання, дотримання і захист права власності є обов'язком держави.

Держава однаково забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частина четверта статті 13, частина четверта статті 41 Конституції України). Разом з тим право власності, в тому числі й приватної, не є абсолютним. Його здійснення має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами частини третьої статті 13, частини сьомої статті 41 Основного Закону України, в яких зазначається, що власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, правам, свободам та гідності громадян. Крім того, в Конституції України допускається примусове відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності (частина п'ята статті 41).

У системному зв'язку з наведеними конституційними принципами перебувають положення пункту 36 частини першої статті 85 Конституції України, за яким до повноважень Верховної Ради України належить визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності, та пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначається правовий режим власності.

Конституційний Суд України неодноразово у своїх рішеннях зазначав, що в основі правового режиму власності є конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості щодо врегулювання тих чи інших форм власності (рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 у справі про мораторій на примусову реалізацію майна, від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності).

Однією з підстав для визначення особливостей правового режиму власності щодо окремих об'єктів є їх культурна цінність. Це, зокрема, передбачено в частині восьмій статті 319 Цивільного кодексу України, згідно з якою особливості здійснення права власності на національні, культурні та історичні цінності встановлюються законом.

У Законі закріплено правові засади передачі колекції у державну власність та визнано її об'єктом національного культурного надбання, що є складовою правового режиму власності.

5. Відповідно до статті 8 Основного Закону держави в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Одним із проявів цього конституційного принципу

є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності, передбачене в частині п'ятій статті 41 Конституції України, може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.

Проаналізувавши положення Закону і дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України дійшов висновку, що законодавцем для досягнення вказаної у Законі мети — збереження колекції як «унікальних скарбів національної культурної спадщини України» (преамбула Закону) — одночасно застосовано два різних правових засоби: визначено правовий режим колекції як об'єкта національного культурного надбання і передано колекцію з приватної у державну власність. При цьому забезпечення визначеного у Законі суспільно важливого інтересу (мети Закону) могло бути досягнуто шляхом застосування лише першого з них — визнання колекції об'єктом національного культурного надбання. За таких обставин передбачена Законом передача колекції у державну власність не може бути визнана винятковим правовим засобом у розумінні вимог частини п'ятої статті 41 Конституції України щодо примусового відчуження об'єкта права приватної власності.

Крім того, в Законі не визначено виконання попереднього і повного відшкодування вартості відчужуваного об'єкта приватної власності, що відповідно до частини п'ятої статті 41 Конституції України є обов'язковою умовою.

Отже, законодавцем не дотримано принципу непорушності права приватної власності, що мало наслідком протиправне позбавлення цього права, у зв'язку з чим положення статті 1 в частині передачі колекції у державну власність, статей 2, 6 Закону щодо віднесення колекції до державної частини Музейного фонду України та передачі на постійне зберігання до Національного художнього музею України в місті Києві не відповідають статті 8, частині четвертій статті 13, частині четвертій статті 41 Конституції України (є неконституційними).

Положення статті 5 Закону, які встановлюють порядок відшкодування державою вартості колекції, перебувають у системному зв'язку з положеннями статті 1 Закону в частині передачі колекції у державну власність. Тому згідно з частиною третьою статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підстави для визнання статті 5 Закону такою, що не відповідає Конституції України.

6. Україна як соціальна, правова держава сприяє розвитку традицій і культури української нації, дбає про задоволення національно-культурних потреб українців, у тому числі й тих, які проживають за межами держави (статті 1, 11, 12 Конституції України).

Відповідно до статті 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом, держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду культурній спадщині (стаття 66 Конституції України). Верховна Рада України через надання колекції статусу об'єкта національного культурного надбання вста-

новила правові гарантії збереження її творів як унікальних культурних цінностей українського народу.

Можливість віднесення об'єктів права приватної власності до національного культурного надбання передбачена Основами законодавства України про культуру. Із змісту Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 року № 466, в аспекті співвідношення правового статусу об'єкта національного культурного надбання та права приватної власності випливає, що віднесення об'єктів права приватної власності до національного культурного надбання не має на меті зміну форми власності.

Отже, правовий статус колекції як об'єкта національного культурного надбання не позбавляє права власника володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном, а лише обумовлює певні особливості здійснення власником своїх прав щодо такого об'єкта, які встановлені іншими спеціальними законами.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення статті 1 Закону в частині визнання колекції об'єктом національного культурного надбання не порушує вимог статей 8, 13, 41 Конституції України.

7. Законом (стаття 4) доручено Кабінету Міністрів України та Національному банку України до 31 грудня 2004 року забезпечити складення переліку творів колекції, провести мистецтвознавчу експертизу і визначити їх оціночну вартість, що вже виконано. Тобто положення цієї статті Закону вичерпали свою дію.

Таким чином, питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 4 Закону згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» непідвідомче Конституційному Суду України, що є підставою для припинення конституційного провадження в зазначеній частині.

8. Постановою врегульовано ті ж самі, що й у Законі, правовідносини правового режиму власності щодо колекції, які відповідно до пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України повинні визначатися виключно законами України, а тому Постанова не відповідає вимогам пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України (є неконституційною).

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152, 153 Конституції України, статтями 39, 45, 51, 61, 63, 65, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення статті 1 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881–IV в частині визнання колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» об'єктом національного культурного надбання.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 1 в частині передачі колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність, статей 2, 5, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881–IV.

3. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 24 травня 2001 року № 2434–III.

4. Припинити конституційне провадження у справі в частині перевірки щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 4 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881–IV на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

5. Положення Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881–IV та Постанова Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 24 травня 2001 року № 2434–III, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

6. 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 no. 24-rp/2008 dated October 16, 2008 on the case upon the constitutional petition of 48 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of provisions of Articles 1, 2, 4 and 6 of the Law of Ukraine «On Transferring the Fine Art Collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the State Ownership», Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Recognition of a Fine Art Collection as the National and Cultural Heritage of Ukraine»*

According to the Constitution and the general principles and norms of international law, recognition, observance and protection of the right of property is the duty of the State.

The State equally ensures protection of the rights of all subjects of the right of property; no one shall be unlawfully deprived of the right of property; the right of pri-

vate property is inviolable (Articles 13.4, 41.4 of the Constitution). At the same time the right of property including the right of private property is not absolute. The realisation of this right has certain constitutional and legal limits established, in particular, by stipulations of Articles 13.3 and 41.7 of the Fundamental Law, according to which property entails responsibility and shall not be used to the detriment of the person and society as well as citizens' rights, freedoms and dignity. Moreover, the Constitution allows for compulsory alienation of objects of the right of private property for reasons of public necessity (Article 41.5).

Provisions of Article 85.1.36 of the Constitution, according to which determination of legal foundations of expropriation of objects of the right of private property pertains to the authorities of the Verkhovna Rada of Ukraine, and Article 92.1.7 of the Constitution, pursuant to which the legal regime of property is determined exclusively by laws, are in a system link with the aforementioned constitutional principles.

The Constitutional Court has more than once stated in its decisions that constitutional provisions specified in laws which may inter alia contain certain specific features of regulation of different forms of ownership underlie the legal regime of property (Decision no. 11-rp/2003 dated June 10, 2003 on the case on moratorium for compulsory disposal of property and no. 5-rp/2007 dated June 20, 2007 on the case on the creditors of enterprises of communal form of ownership).

One of the grounds for introducing specific features of the legal regime of property concerning certain objects is their cultural value. This is foreseen in Article 319.8 of the Civil Code whereby the specific features of realisation of property rights concerning national, cultural and historical values are established by a law.

The Law «On Transferring the Fine Art Collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the State Ownership» dated June 24, 2004 (hereinafter referred to as «the Law») stipulated the legal foundations of transferring the fine art collection of Joint Stock Company «Gradobank» (hereinafter referred to as «the Collection») to the state ownership and recognised the collection as an object of national and cultural heritage, which is a part of the legal regime of ownership.

According to Article 8 of the Fundamental Law of the State, the principle of the rule of law is recognised and effective. One of the manifestations of this constitutional principle is inviolability of the right of private property and the prohibition of unlawful deprivation of this right.

Compulsory alienation of objects of the right of private property foreseen in Article 41.5 of the Constitution may be applied only as an exception, for reasons of public necessity, on the grounds and under the procedure established by a law and on the condition of advance and complete reimbursement of the cost of such objects.

Having analysed provisions of the Law and examined materials of the case, the Constitutional Court came to a conclusion that the legislator in order to achieve the aim stipulated in the Law, i.e. preservation of the collection as «the unique treasures of the national cultural heritage of Ukraine» (the Preamble of the Law) simultaneously applied two different legal remedies: determined the legal regime of the collection as an object of national and cultural heritage and transferred the collection from private to the state ownership. However, it was possible to secure the public interest (i. e. the aim of the Law) by applying only the former one, i.e. recognition of the collection

as an object of national cultural heritage. Under such circumstances transferring of the collection to the state ownership prescribed by the Law may not be considered as the exceptional legal remedy in terms of the requirements of Article 41.5 of the Constitution for compulsory alienation of an object of the right of private property.

Moreover, the Law does not provide for advance and complete reimbursement of the cost of the alienated object of private property, which according to Article 41.5 of the Constitution is *sine qua non* condition.

Thus, the legislator did not adhere to the principle of inviolability of the right of private property which led to the unlawful deprivation of this right. Hence, it follows that provisions of Article 1 in the part of transferring the collection to the state ownership, Articles 2 and 6 of the Law concerning assignment of the collection to the state part of the Museum Stock of Ukraine and its transferring for permanent storage to the National Fine Art Museum of Ukraine in Kyiv do not conform with Articles 8, 13.4 and 41.4 of the Constitution of Ukraine (are unconstitutional).

Provisions of Article 5 of the Law establishing the procedure for reimbursement by the state of the cost of the collection are in a system link with provisions of Article 1 of the Law in the part of transferring the collection to the state ownership. Therefore, according to Article 61.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» there are grounds for recognition of Article 5 of the Law as non-conforming with the Constitution.

Ukraine as a social, law-based state promotes development of traditions and culture of the Ukrainian nation and provides for the satisfaction of national and cultural needs of Ukrainians including those residing beyond the borders of the State (Articles 1, 11, 12 of the Constitution).

According to Article 54 of the Constitution, cultural heritage is protected by the law; the state ensures the preservation of historical memorials and other objects of cultural value. Everyone is obliged not to harm cultural heritage (Article 66 of the Constitution). The Verkhovna Rada of Ukraine established the legal guarantees of preservation of the works of the collection as unique cultural values of the Ukrainian people through the determination of its legal status as an object of national cultural heritage.

The possibility of objects of the right of private property to be recognised as national and cultural heritage is provided for by the Foundations of the Legislation On Culture. As regards correlation of the legal status of an object of national and cultural heritage and the right of private property, pursuant to the Regulation On the State Register of National and Cultural Heritage approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 466 dated August 12, 1992, the recognition of objects of the right of private property as national and cultural heritage does not aim to change the form of ownership.

Thus, the legal status of the collection as an object of national and cultural heritage does not deprive the owner of the right to possess, use and dispose of his/her property but only implies certain special features of realisation by the owner of his/her rights concerning such an object which are established by other special laws.

In view of the aforementioned the Constitutional Court came to a conclusion that provisions of Article 1 of the Law in the part of recognition of the collection as an

object of national and cultural heritage does not violate requirements of Articles 8, 13, 41 of the Constitution.

The Cabinet of Ministers of Ukraine and the National Bank of Ukraine were entrusted by the Law (Article 4) to provide listing of the works of the collection, conducting of art expertise and calculating of its estimated cost until December 31, 2004, which has already been accomplished. Thus, provisions of this Article of the Law are no more operative.

The Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Recognition of the Collection as the National and Cultural Heritage of Ukraine» dated May 24, 2001 regulates the same legal relations of the legal regime of ownership concerning the collection as the Law. Such legal relations, according to Article 92.1.7 of the Constitution, shall be regulated exclusively by laws of Ukraine. Therefore, the Resolution does not conform to requirements of Article 92.1.7 of the Constitution of Ukraine (is unconstitutional).

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise as conforming with the Constitution of Ukraine (constitutional) provisions of Article 1 of the Law «On Transferring the Fine Art Collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the State Ownership» dated June 24, 2004 in the part of recognition of the fine art collection of Joint Stock Company «Gradobank» as an object of national cultural heritage.

2. To recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) provisions of Article 1 in the part of transferring the fine art collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the state ownership, Articles 2, 5 and 6 of the Law «On Transferring the Fine Art Collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the State Ownership» dated June 24, 2004.

3. To recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Recognition of a Fine Art Collection as the National and Cultural Heritage of Ukraine» dated May 24, 2001.

4. To terminate the constitutional proceedings in the case in the part of examination of conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of provisions of Article 4 of the Law «On Transferring the Fine Art Collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the State Ownership» dated June 24, 2004 on the grounds of Article 45.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — the Constitutional Court of Ukraine has no jurisdiction over the issues raised in the constitutional petition.

5. Provisions of the Law «On Transferring the Fine Art Collection of Joint Stock Company «Gradobank» to the State Ownership» dated June 24, 2004 and the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Recognition of a Fine Art Collection as the National and Cultural Heritage of Ukraine» dated May 24, 2001 deemed to be unconstitutional lose legal force from the day the Constitutional Court adopts this Decision.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Домбровського І. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції
образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк»
у державну власність», Постанови Верховної Ради України
«Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним
надбанням України»

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008 (далі — Рішення).

Погоджуючись у цілому з Рішенням, вважаю за необхідне викласти свою позицію щодо пунктів 1, 3 резолютивної частини Рішення та їх мотивування.

У пункті 1 резолютивної частини Рішення визнано таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення статті 1 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881-IV (далі — Закон) у частині визнання колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» об'єктом національного культурного надбання.

Конституційний Суд України (далі — Суд) обґрунтовує конституційність зазначеного положення статті 1 Закону в пункті 6 мотивувальної частини Рішення, посилаючись на статті 1, 11, 12, 54, 66 Конституції України.

Основний зміст мотивувальної частини Рішення зводиться до захисту державою прав українців на задоволення національно-культурних потреб, сприяння розвитку традицій і культури українського народу (статті 11, 12 Конституції України); обов'язку держави щодо охорони культурної спадщини, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність (стаття 54 Конституції України).

При цьому Суд зауважив, що визначення правового статусу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» як об'єкта національного культурного надбання не позбавляє права власника володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном, а лише обумовлює певні особливості здійснення власником своїх прав щодо такого об'єкта, встановлених іншими спеціальними законами.

Підсумовуючи, Суд зазначив, що положення статті 1 Закону в цій частині не порушує вимог статей 8, 13, 41 Конституції України.

Крім того, Суд послався на Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 року № 466, із змісту якого, на думку Суду, випливає, що віднесення об'єктів права приватної власності до національного культурного надбання не має на меті зміну форми власності.

Цей висновок Суду не відповідає змісту зазначеного Положення, оскільки в ньому така норма відсутня.

Необхідно відзначити, що можливість визнання унікальних цінностей матеріальної та духовної культури, а також культурних цінностей, які мають виняткове історичне значення для формування національної самосвідомості українського народу, передбачена у статті 14 Основ законодавства України про культуру. Однак про можливість віднесення до такого надбання об'єктів права приватної власності у вказаній нормі не йдеться.

Таким чином, наведене обґрунтування конституційності зазначеного положення статті 1 Закону не має підстав.

Вважаю, що Суд, досліджуючи це питання, припустився методологічної помилки.

Суд обґрунтовано зіслався на статті 1, 8 Конституції України, однак оцінка відповідності оспорюваного положення Закону цим нормам Конституції України сумнівна.

Так, відповідно до статті 1 Конституції України Україна є правовою державою. В наступних її статтях розкривається суть правової держави. Зокрема, у статті 8 Конституції України зазначено, що закони України та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Саме питання, чи діяла Верховна Рада України, ухвалюючи Закон, зокрема положення статті 1, в межах своїх повноважень, тобто з дотриманням вимог статей 1, 8, 19 Конституції України, мав би з'ясувати Суд.

Повноваження Верховної Ради України визначені у статті 85 Конституції України. Крім встановлених у ній повноважень, Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відома.

Ні стаття 85 Конституції України, ні інші її норми не містять повноважень Верховної Ради України щодо визнання майна приватної форми власності об'єктом національного культурного надбання.

Отже, положення статті 1 Закону в частині визнання колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» об'єктом національного культурного надбання (як і весь Закон у цілому) необхідно було визнати таким, що не відповідає статтям 1, 8, частині другій статті 19 Конституції України.

Слід відзначити, що висновок Суду, викладений у пункті 6 мотивувальної частини Рішення, частково суперечить висновку, який міститься в пункті 5 цієї ж частини Рішення, де зазначено, що положення статті 2 Закону щодо віднесення колекції до державної частини Музейного фонду України не відповідає статті 8, частині четвертій статті 13, частині четвертій статті 41 Конституції України (є неконституційним).

Положення щодо визнання колекції об'єктом національного культурного надбання (стаття 1 Закону) і віднесення її до державної частини Музейного фонду України (стаття 2 Закону) взаємопов'язані і рівнозначні, оскільки, на відміну від положень щодо передачі колекції у державну власність та передачі на постійне зберігання до Національного художнього музею України в місті Києві, не передбачають безпосереднього неправомірного позбавлення чи обмеження права власності.

За таких обставин логічно було б визнати ці два положення Закону неконституційними.

Погоджуючись із визнанням неконституційною Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 24 травня 2001 року № 2434–III, вважаю необґрунтованим посилання на невідповідність її вимогам пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України. Така аргументація свідчить, що Суд фактично погодився з наявністю у Верховної Ради України повноважень вирішувати питання, які були вирішені в зазначеній Постанові у формі закону. На мій погляд, ця Постанова також мала бути визнана неконституційною з підстав її невідповідності статтям 1, 8, частині другій статті 19 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

І. Домбровський

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. стосовно
Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції
образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк»
у державну власність», Постанови Верховної Ради України
«Про визнання колекції образотворчого мистецтва
національним надбанням України»

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008 (далі — Рішення).

Рішенням Конституційний Суд України:

1) визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення статті 1 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність» від 24 червня 2004 року № 1881–IV (далі — Закон) у частині визнання колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» (далі — колекція) об'єктом національного культурного надбання;

2) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 1 в частині передачі колекції у державну власність, статей 2, 5, 6 Закону;

3) визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 24 травня 2001 року № 2434–III (далі — Постанова);

4) припинив конституційне провадження у справі в частині перевірки щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 4 Закону на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Вважаю положення пункту 2 резолютивної частини Рішення недостатньо обґрунтованим з таких мотивів.

1. Верховна Рада України, враховуючи високу художню і культурну цінність колекції та необхідність її збереження для України, прийняла Постанову, якою заборонила Національному банку України проведення аукціонного продажу колекції. Національний банк України ініціював визнати колекцію об'єктом національного культурного надбання. Верховна Рада України Постановою і Законом надала колекції правового статусу об'єкта національного культурного надбання та передала її у державну власність.

1.1. Конституційний Суд України, приймаючи Рішення, виходив з того, що відповідно до Конституції України та загальновизнаних принципів і норм міжнародного права визнання, дотримання і захист права власності є обов'язком держави.

Держава однаково забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частина четверта статті 13, частина четверта статті 41 Конституції України). Разом із тим право власності, в тому числі й приватної, не є абсолютним. Його здійснення має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами частини третьої статті 13, частини сьомої статті 41 Основного Закону України, в яких зазначається, що власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, правам, свободам та гідності громадян. Крім того, в Конституції України допускається примусове відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності (частина п'ята статті 41).

У системному зв'язку з наведеними конституційними принципами перебувають положення пункту 36 частини першої статті 85 Конституції України, за яким до повноважень Верховної Ради України належить визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності, та пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначається правовий режим власності.

Конституційний Суд України неодноразово у своїх рішеннях зазначав, що в основі правового режиму власності є конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості щодо врегулювання тих чи інших форм власності (рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 у справі про мораторій на примусову реалізацію майна, від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності).

Однією з підстав для визначення особливостей правового режиму власності щодо окремих об'єктів є їх культурна цінність. Це, зокрема, передбачено в ча-

стині восьмій статті 319 Цивільного кодексу України, згідно з якою особливості здійснення права власності на національні, культурні та історичні цінності встановлюються законом.

Законом закріплено правові засади передачі колекції у державну власність та визнано її об'єктом національного культурного надбання, що є складовою правового режиму власності.

1.2. Відповідно до статті 8 Основного Закону держави в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Одним із проявів цього конституційного принципу є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права. Однак Конституція України закріпила виняток з цього правила.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності, передбачене в частині п'ятій статті 41 Конституції України, може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. За конституційно-правовим смыслом цих положень примусове відчуження є винятковим правовим засобом, що допускається тільки тоді, коли забезпечення суспільно важливого інтересу іншими правовими засобами неможливе.

Для досягнення вказаної у Законі мети — збереження колекції як «унікальних скарбів національної культурної спадщини України» (преамбула Закону) — законодавцем одночасно застосовано два різних правових засоби: визначено правовий режим колекції як об'єкта національного культурного надбання і передано колекцію з приватної у державну власність. Забезпечення визначеного у Законі суспільно важливого інтересу могло бути досягнуто лише шляхом визнання колекції об'єктом національного культурного надбання та передачі її з приватної у державну власність, тому пункт 1 резолютивної частини Рішення відповідає вимогам Конституції України, а пункт 2 резолютивної частини Рішення не відповідає вимогам частини третьої статті 13, частин другої, п'ятої статті 41 Основного Закону України.

Конституція України в частині четвертій статті 41 містить застереження стосовно того, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, оскільки таке право є непорушним. Однак Законом колишнього власника не позбавлено протиправно приватної власності на колекцію. Правовий засіб, яким було визначено правовий режим власності щодо колекції, відповідає положенням пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України, а саме: його було визначено Законом. Верховна Рада України, визначаючи правовий режим власності колекції, діяла в межах своїх повноважень, оскільки Законом визначила правові засади вилучення об'єкта права приватної власності — колекції (пункт 36 частини першої статті 85 Конституції України).

Тому Конституційний Суд України повинен був розглянути спірне положення Закону в системному зв'язку з окремими нормами Конституції України, тобто через призму повноважень Верховної Ради України, закріплених у пункті 36 частини першої статті 85 Конституції України, та положеннями пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України.

1.3. Вважаю обґрунтування неконституційності положень статті 1 Закону в частині передачі колекції у державну власність непереконливим.

Україна як соціальна, правова держава сприяє розвитку традицій і культури української нації, дбає про задоволення національно-культурних потреб українців, у тому числі й тих, які проживають за межами держави (статті 1, 11, 12 Конституції України).

Відповідно до статті 54 Конституції України охорона культурної спадщини, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, є обов'язком держави. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду культурній спадщині (стаття 66 Конституції України).

Верховна Рада України, надавши колекції статусу об'єкта національного культурного надбання та передавши її у державну власність, встановила правові гарантії збереження творів колекції як унікальних культурних цінностей українського народу. Тобто держава, маючи на меті збереження унікальних творів національного культурного надбання, виконала свій обов'язок щодо збереження культурної спадщини, яка становить культурну цінність і визнана об'єктом національного культурного надбання, — взяла колекцію під свою охорону, визначивши Законом режим власності та правові засади вилучення об'єкта права приватної власності — колекції.

Тому положення статті 1 Закону в частині визнання колекції об'єктом національного культурного надбання та передачі її у державну власність вважаю таким, що не порушує вимог статей 8, 13, 41 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

М. Маркуш

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження
Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»
(справа про земельні аукціони)

м. Київ
11 листопада 2008 року
№ 25-рп/2008

Справа № 1-46/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Ставнійчук Марини Іванівни — Представника Президента України у Конституційному Суді України, Німченка Василя Івановича — Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України, Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394 (Офіційний вісник України, 2008 р., № 33, ст. 1086).

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Президента 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 Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394.

Заслухавши суддю-доповідача Домбровського І. П., пояснення Ставнійчук М. І., Німченка В. І., Селіванова А. О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. 21 липня 2008 року Президент України видав Указ № 639 «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 394» та звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394 (далі — Постанова).

На думку суб'єкта права на конституційне подання, Постанова є підзаконним актом, тому врегулювання нею питань правового режиму власності на землю не відповідає нормам Конституції України (статтям 1, 8, частині другій статті 13, частині другій статті 14, частинам другій, третій статті 41, пункту 7 частини першої статті 92). Кабінет Міністрів України, видавши Постанову, не

врахував правову позицію Конституційного Суду України, висловлену в Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками, за якою відповідно до статей 13, 14, пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності та користування землею визначається виключно законами України.

Автор клопотання вважає, що Конституція України, Земельний кодекс України, Закон України «Про оренду землі», інші закони, на які Кабінет Міністрів України посилався у Постанові, не встановлюють можливості визначення порядку проведення аукціону (земельних торгів) підзаконним актом і не наділяють Уряд України повноваженням щодо затвердження порядку проведення аукціонів із продажу земельних ділянок. Таким чином, Кабінет Міністрів України видав Постанову з перевищенням передбачених Конституцією та законами України повноважень, чим порушив вимоги частини другої статті 19, частини третьої статті 113, пункту 10 статті 116, частини першої статті 117, частини другої статті 120 Основного Закону України.

2. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представник суб'єкта права на конституційне подання підтримав клопотання, викладене в конституційному поданні, а представники Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України навели обґрунтування позицій органів, які вони представляють, стосовно конституційного подання.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи питання, порушені в конституційному поданні, виходить з такого.

3.1. В Основному Законі України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписом частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Статус Кабінету Міністрів України, крім зазначених основоположних норм, врегульовано і в інших положеннях Конституції України. Зокрема, Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113), здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116), в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією (частина друга статті 120) і законами України.

Системний аналіз вказаних норм Основного Закону України дає підстави для висновку, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності при виданні постанов і розпоряджень повинен виходити із закріплених за ним виключно Конституцією та законами України повноважень, які не можуть встановлюватися іншими правовими актами (указами Президента України, постановами Верховної Ради України, власними актами).

3.2. Зважаючи на важливість фундаментальних засад конституційного ладу в Конституції України передбачено систему гарантій щодо забезпечення функціонування інституту права власності, зокрема права власності на землю, яка є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, та об'єктом права власності Українського народу (частина перша статті 13, частина перша статті 14).

Крім того, в Основному Законі України зазначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13); право власності на землю гарантується, воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частина друга статті 14); правовий режим власності визнається виключно законами України (пункт 7 частини першої статті 92).

Проаналізувавши вказані конституційні положення, Конституційний Суд України дійшов висновку, що відповідно до Конституції України правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом.

Необхідність врегулювання права власності, в тому числі і на землю, на рівні законів підтверджується і правовими позиціями Конституційного Суду України, згідно з якими «правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000); «виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого — конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності» (абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007).

3.3. За Земельним кодексом України (далі — Кодекс) (в редакції за станом на 17 квітня 2008 року) право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, цього Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них (частина друга статті 78).

Підставами набуття права власності на земельну ділянку є, зокрема, придбання її за договором купівлі-продажу, іншими цивільно-правовими угодами (статті 81, 82, 83, 84 Кодексу).

У частині першій статті 124 Кодексу передбачено, що набуття права оренди земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності,

здійснюється виключно на аукціонах, крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб, в яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі.

Аналогічне положення закріплено у статті 16 Закону України «Про оренду землі» (в редакції за станом на 17 квітня 2008 року).

Земельні ділянки державної або комунальної власності, призначені для продажу суб'єктам підприємницької діяльності, підлягають продажу на конкурентних засадах (земельні торги), крім викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок, в яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі (стаття 134 Кодексу).

У частині п'ятій статті 137 Кодексу передбачено, що земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом.

3.4. 17 квітня 2008 року Кабінет Міністрів України видав Постанову, якою затвердив Порядок проведення у 2008 році земельних аукціонів.

Зі змісту пункту 1 вказаного Порядку вбачається, що ним визначається процедура підготовки, організації та проведення у 2008 році земельних аукціонів для продажу земельних ділянок або надання права на їх оренду. Наголошено, що його дія не поширюється на продаж та оренду земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, ділянок приватної власності, а також на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Це свідчить про врегулювання цим актом питань щодо порядку відчуження, набуття і здійснення права власності, права тимчасового користування (оренди), функцій, компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування.

Проте такі питання мають врегульовуватися тільки законом.

Цей висновок ґрунтується на наведеному положенні статті 137 Кодексу та правових позиціях Конституційного Суду України.

Так, у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що «правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування» (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини).

Враховуючи те, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності на землю входять до загального поняття «правовий режим власності», який визначається виключно законами України, Кабінет Міністрів України, видавши Постанову (пункт 1), діяв поза межами своїх повноважень, передбачених Конституцією та законами України, що не відповідає вимогам частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 7 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Конституції України.

На неприпустимості порушення Урядом України вимог частини другої статті 19, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Основного Закону України Конституційний Суд України наголосив у Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність пункту 1 Постанови.

4. Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні повинне зазначатися правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта або його окремих положень (пункт 4 частини другої статті 39); предметом розгляду Конституційного Суду України може бути конституційне подання, в якому викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина перша статті 71).

Відсутність належного правового обґрунтування невідповідності правового акта Конституції України є підставою для припинення конституційного провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

У конституційному поданні не наведено аргументів щодо неконституційності пунктів 2, 3, 4, 5, 6 Постанови, що є підставою для припинення конституційного провадження у справі в частині перевірки цих пунктів на конституційність.

Таким чином, конституційне провадження у справі в цій частині підлягає припиненню відповідно до пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 65, 67, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394.

2. Припинити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) пунктів 2, 3, 4, 5, 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394 на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

3. Положення пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня

2008 року № 394, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 25-rp/2008 dated November 11, 2008 on the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Procedure for Holding Land Auctions in 2008» (case on land auctions)*

Pursuant to the Fundamental Law, Ukraine is a law-based state (Article 1), bodies of legislative, executive and judicial power exercise their authority within the limits established by this Constitution and in accordance with the laws of Ukraine (Article 6.2), laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it (Article 8.2). Article 19.2 of the Constitution stipulates that bodies of state power and bodies of local self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority and in the manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine.

The status of the Cabinet of Ministers of Ukraine, except for the aforementioned fundamental norms, is regulated also by other provisions of the Constitution. More specifically, the Cabinet of Ministers of Ukraine is guided in its activity by the Constitution and laws of Ukraine as well as by decrees of the President of Ukraine and Resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine adopted in accordance with the Constitution and laws of Ukraine (Article 113.3), exercises other powers determined by the Constitution and laws of Ukraine (Article 116.10), within the limits of its competence issues resolutions and orders (Article 117.1).

The organisation, authority and operational procedure of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and other central and local bodies of executive power, are determined by the Constitution and the laws of Ukraine (Article 120.2).

The system analysis of the aforementioned norms of the Fundamental Law of Ukraine gives grounds to conclude that the Cabinet of Ministers of Ukraine in its activities related to issuance of resolutions and orders is to proceed from the authorities assigned to it exclusively by the Constitution and laws which may not be established by other legal acts (decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine or its own acts).

In view of the importance of the fundamental principles of the constitutional order, the Constitution provides for the system of guarantees ensuring functioning of the institute of the right of property, including property right to land that is the funda-

mental national wealth under special protection of the state and is an object of the right of property of the Ukrainian people (Articles 13.1, 14.1).

Furthermore, according to the Fundamental Law, the state ensures the protection of the rights of all subjects of the right of property and economic management, and the social orientation of the economy; all subjects of the right of property are equal before the law (Article 13.4); the right of property to land is guaranteed; this right is acquired and exercised by citizens, legal entities and the state exclusively in accordance with the law (14.2); the legal regime of property is determined exclusively by laws of Ukraine (Article 92.1.7).

Pursuant to the Constitution, the legal regime of property, the procedure and conditions for acquisition or termination of the right of property as well as the right to possess, use and dispose of property (land) are determined by law.

The need to regulate the right of property, including the property right to land, at the level of laws is also confirmed by the legal position of the Constitution Court.

According to the Land Code (hereinafter referred to as «the Code») (in the wording as of April 17, 2008), the property right to land is acquired and exercised on the basis of the Constitution, this Code and other laws adopted pursuant thereto (Article 78.2).

The grounds for acquisition of the property right to a land plot include, namely, purchase thereof on the basis of a purchase and sell agreement and other civil legal agreements (Articles 81, 82, 83 and 84 of the Code).

Article 124.1 of the Code reads that the right to lease land plots which are in the state or municipal ownership may be acquired exclusively at the auctions except for land plots with objects of immovable property belonging to citizens and legal entities that have no shares (equity interests) belonging to the state.

A similar provision is provided for in Article 16 of the Law of Ukraine «On Lease of Land» (in the wording as of April 17, 2008).

Land plots in the state or municipal ownership intended for sale to subjects of entrepreneurial activities are to be sold on a competitive basis (land auctions), except for the cases of buyout of land plots on which object of immovable property are located that belong to the buyers of such land plots who have no shares (equity interests) belonging to the state (Article 134 of the Code).

Article 137.5 of the Code envisages that land auctions are held pursuant to the procedure provided for by law.

On April 17, 2008 the Cabinet of Ministers of Ukraine issued the Resolution «On Approval of the Procedure for Holding Land Auctions in 2008», in which it approved the Procedure for holding land auctions in 2008.

Item 1 of the mentioned Procedure establishes that it determines the procedure of preparation, organisation and conduct of land auctions in 2008 to sell land plots or grant a right to lease them. It is emphasised that its force is not applied to sales or leases of land plots, on which objects that are subject to privatisation are located, plots of private property and sales of land plots for agricultural use.

This means that this act regulates issues concerning the procedure of alienation, acquisition and exercise of the right of property, the right of temporary use (lease), functions and authorities of state bodies and local self-government.

However, these issues are to be regulated exclusively by law.

This conclusion is based on the provisions of Article 137 of the Code as quoted above and legal positions of the Constitutional Court.

In view of the fact that the procedure and conditions for acquisition, termination and exercise of the property right to land are included into the general notion of the «legal regime of property», which is determined exclusively by laws of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine by issuing the Resolution (item 1) acted beyond the limits of its authorities provided for in the Constitution and laws, which does not conform with Articles 8.2, 19.2, 92.1.7, 113.1 and 117.1 of the Constitution.

Hence, the Constitutional Court came to a conclusion on unconstitutionality of item 1 of the Resolution.

In accordance with the Law «On the Constitutional Court of Ukraine», a constitutional petition is to set forth legal reasoning of statements concerning unconstitutionality of the legal act or separate provisions thereof (Article 39.2.4); the subject for consideration of the Constitutional Court of Ukraine may be a constitutional petition that contains arguments and statements concerning unconstitutionality of laws, other legal acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, acts of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine or legal acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea (Article 71.1).

Absence of adequate legal justification of inconformity of a legal act with the Constitution constitutes the grounds for termination of constitutional proceedings in the case pursuant to Article 45.2 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — a constitutional petition does not meet requirements envisaged by the Constitution of Ukraine and this Law.

The constitutional petition does not contain concerning unconstitutionality of items 2, 3, 4, 5 and 6 of the Resolution of the Cabinet of Ministers «On Approval of the Procedure for Holding Land Auctions in 2008», which constitutes the grounds for termination of constitutional proceedings in the case in the part related to examination of unconstitutionality of these items.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) provisions of item 1 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Procedure for Holding Land Auctions in 2008» no.394 dated April 17, 2008.

2. To terminate constitutional proceedings in the part related to examination of conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of items 2, 3, 4, 5 and 6 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Procedure for Holding Land Auctions in 2008» no. 394 dated April 17, 2008 pursuant to Article 45.2 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — a constitutional petition does not meet requirements envisaged by the Constitution of Ukraine and the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

3. The provision of item 1 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Procedure for Holding Land Auctions in 2008» no. 394 dated

April 17, 2008 that was recognised unconstitutional loses its effect on the day the Constitutional Court adopts this Decision.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine no.14-rp/2000 dated December 13, 2000 on the case upon the constitutional petition of an association of buyers of members of a labor collective of a hair studio «Cheremshyna» no. 163 (Kyiv) concerning official interpretation of separate provisions of Article 7 of the Law of Ukraine «On Privatisation of Small State-Owned Enterprises (Small Privatisation)» (the case on determination of the procedure of small privatisation);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 5-rp/2005 dated September 22, 2005 on the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of provisions of Article 92, item 6 Section X «Transitional Provisions» of the Land Code of Ukraine (the case on permanent use of land plots);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine no.5-rp/2007 dated June 20, 2007 on the case upon the constitutional petition of an open joint-stock company «Kirovohradoblenerho» concerning official interpretation of provisions of paragraph eight Article 5 of the Law of Ukraine «On Restoration of Solvency of Bankrupt or Recognition of Bankruptcy» (the case on creditors of municipal-owned companies).

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Бринцева В. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження
Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»
(справа про земельні аукціони)

1. Рішенням від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008 (далі — Рішення) Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394, а також припинив конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) пунктів 2, 3, 4, 5, 6 зазначеної Постанови на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

2. Порядок проведення у 2008 році земельних аукціонів був затверджений Кабінетом Міністрів України відповідно до пунктів 1, 3, 6, 9 статті 116 Конституції

України, статей 124, 127, 128, пункту 12 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України, статті 82, підпункту 7 пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

Цим Порядком визначено процедуру підготовки, організації та проведення у 2008 році земельних аукціонів для продажу земельних ділянок або надання права на їх оренду. Зокрема, деталізується передбачений цивільним, господарським і галузевим законом порядок підготовки лотів до продажу на аукціоні (пункт 5), сам механізм підготовки та проведення аукціону (пункт 9); зазначається, що в аукціоні можуть брати участь особи, які відповідно до Земельного кодексу України мають право на набуття земельних ділянок у власність (права на їх оренду), та порядок подачі заявок; ретельно викладається процедура проведення самих торгів, включаючи такі деталі, як «удар аукціонного молотка» (пункти 10–19); унормовується порядок анулювання результатів аукціону і особливості проведення повторного аукціону, а також порядок розгляду скарг учасників аукціону (пункти 33–39).

Аналіз наведених правоположень дає підстави для висновку, що вони є типовими нормами, характерними для підзаконного нормативного акта, які самостійно не встановлюють будь-яких особливих регуляторів правовідносин, а лише розвивають норми законів.

Рішення про неконституційність усіх цих підзаконних норм Конституційний Суд України обґрунтував тим, що правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом, посилаючись на статті 13, 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України.

Дійсно, у цих конституційних нормах закріплюється принцип визначення правового режиму власності виключно законами України. Так, відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується, воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. У пункті 7 частини першої статті 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначається правовий режим власності.

Із вказаних конституційних норм вбачається, що є неприпустимим видання підзаконних нормативних актів, які посягають на правовий режим власності. Тому розширення Конституційним Судом України цього конституційного принципу ще й висновком про невідповідність Конституції України положень Постанови Уряду України в частині, що стосується порядку і умов набуття та припинення права власності на землю (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення), є необґрунтованим.

Слід також зазначити, що посилання на Рішення Конституційного Суду України № 14-рп/2000 від 13 грудня 2000 року є некоректним, оскільки в ньому також викладено правову позицію Суду лише стосовно того, що виключно законами України встановлюється правовий режим власності. Більше того саме ця правова позиція, в якій допускається, що «конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості» (абзац другий підпунк-

ту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007), могла бути використана Судом (скоріше за все, судом загальної юрисдикції) у разі перевірки оспорюваного Порядку на відповідність нормам законів, якими, дійсно, встановлюється правовий режим власності.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні не визначив, що ж саме необхідно розуміти під цим словосполученням, зазначивши, що підзаконним актом Уряду України врегульовано питання щодо порядку відчуження, набуття і здійснення права власності, права тимчасового користування (оренди) (абзац третій пункту 3.4 пункту 3), однак не вдався до аналізу, які саме норми тимчасового Порядку свідчать про це. Не наведено також конкретних положень цього нормативно-правового акта, які порушують правовий режим власності або суперечать нормам відповідних законів.

Так, у статті 650 Цивільного кодексу України визначено, що особливості укладення договорів на біржах, аукціонах, конкурсах тощо встановлюються відповідними актами цивільного законодавства.

У статті 185 Господарського кодексу України зазначається, що до укладення господарських договорів на біржах, оптових ярмарках, публічних торгах застосовуються загальні правила укладення договорів на основі вільного волевиявлення, з урахуванням нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність відповідних бірж, ярмарків та публічних торгів.

Більш детально конституційні засади правового режиму власності на землю врегульовано у главі 20 Земельного кодексу України.

Всебічний аналіз змісту статті 135 Земельного кодексу України дає підстави для висновку, що законодавче закріплення положень, що земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом, не унеможлиблює прийняття Кабінетом Міністрів України у межах своїх повноважень, визначених Конституцією і законами України, підзаконних нормативно-правових актів, які розвивають і деталізують законодавчі положення.

До того ж Конституційним Судом України залишено без уваги і належної оцінки наявності у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року № 1775 положення про обов'язкове ліцензування проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт і земельних торгів, що також свідчить про наявність унормування на законодавчому рівні процедури ліцензування щодо проведення земельних аукціонів.

Якщо Конституційний Суд України не вважав за можливе припинити конституційне провадження за невідомістю, то він мав би враховувати ще й ієрархію нормативно-правових актів, згідно з якою норми підзаконного нормативно-правового акта, які суперечать положенням законів, не підлягають застосуванню, у зв'язку з чим нагальної потреби втручання на рівні конституційного судочинства у процес тимчасового (на 2008 рік) унормування процедури проведення земельних аукціонів не було.

2.1. У підпункті 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення необґрунтовано стверджується, що зміст пункту 1 Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів свідчить «про врегулювання цим актом питань щодо порядку відчуження, набуття і здійснення права власності, права тимчасового користування

(оренди), функцій, компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування».

Але це не зовсім так, тому що оспорюваний підзаконний нормативно-правовий акт не встановлює якийсь відмінний від законодавчого порядок відчуження, набуття і здійснення права власності, а лише визначає «процедуру підготовки, організації та проведення у 2008 році земельних аукціонів». Саме про це зазначено у пункті 1 вказаного Порядку.

Варто звернути увагу, що Конституційний Суд України залишив поза увагою і без належної оцінки положення статті 82 і підпункту 7 пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», відповідно до яких встановлено, що продаж земельних ділянок державної та комунальної власності здійснюється виключно на конкурентних засадах (аукціонах), крім викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок, в яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі, а також доручено Кабінету Міністрів України забезпечити протягом двох місяців з дня набрання чинності цим Законом прийняття передбачених ним нормативно-правових актів.

Не додають вагомості обґрунтуванню цього висновку Суду і посилання на попередні рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), де, дійсно, викладено процитовану в абзаці сьомому підпункту 3.4 пункту 3 правову позицію, і від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 (справа щодо стажу наукової роботи).

Крім посилання на проаналізовані конституційні норми, в Рішенні Суду немає переконливої мотивації щодо порушення Урядом України конкретних конституційних положень при прийнятті оспорюваного підзаконного нормативного акта. Не спростовуючи право Кабінету Міністрів України на прийняття у межах повноважень, встановлених не лише Конституцією України, а й законами України підзаконних нормативно-правових актів, Конституційний Суд України не навів у Рішенні жодного іншого (крім раніше проаналізованого) положення з тих, що містяться в цьому Порядку, яке свідчило б про перевищення Урядом України своїх повноважень.

3. У пункті 2 резолютивної частини Рішення Конституційний Суд України припинив конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) пунктів 2, 3, 4, 5, 6 цієї Постанови на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України». До того ж у пунктах 2, 3, 4, 5, 6 зазначеної Постанови Урядом України даються доручення підвідомчим органам: Міністерству фінансів, Міністерству охорони навколишнього природного середовища, Міністерству економіки, Державному комітету із земельних ресурсів та іншим — здійснити заходи щодо підготовки до реалізації тимчасового Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів.

Припиняючи конституційне провадження у цій частині, Конституційний Суд України послався на «відсутність належного правового обґрунтування невідповідності правового акта Конституції України». Разом із тим, як вбачається з конституційного подання, обґрунтування щодо неконституційності усіх шести пунктів вказаної Постанови суб'єкт права на конституційне подання навів через кому, по суті, рівною мірою як стосовно пункту 1, так і пунктів 2, 3, 4, 5, 6. Отже, Конституційний Суд України допустив певну суперечність, неоднаковий підхід до оцінки аргументації, викладеної авторами клопотання.

4. Наведене свідчить про наявність підстав для визнання конституційними не тільки пунктів 2–6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17 квітня 2008 року № 394, а й пункту 1 цієї Постанови, тому що її прийнято в межах конституційних повноважень Уряду України. У разі наявності у цьому Порядку норм, які, дійсно, порушують правовий режим власності на землю, Конституційний Суд України мав би лише виявити ці нормоположення і за наявності достатніх підстав визнати їх неконституційними, зазначивши, що всі інші норми вказаного Порядку є такими, що не суперечать Конституції України.

Більш поглиблений аналіз суті положень оспорюваного акта дає всі підстави для висновку, що вони є предметом унормування саме на підзаконному рівні, а не на рівні закону.

Суддя Конституційного Суду України

В. Бринцев

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України
про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95
Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету»,
використаного в частині третій цієї статті
(справа про збалансованість бюджету)

м. К и ї в
27 листопада 2008 року
№ 26-рп/2008

Справа № 1-37/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бринцева Василя Дмитровича — головуючого, Бауліна Юрія Васильовича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича, Головіна Анатолія Сергійовича — доповідача,
Джуня В'ячеслава Васильовича, Дідківського Анатолія Олександровича, Домб-

ровського Івана Петровича, Кампа Володимира Михайловича, Колоса Михайла Івановича, 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 Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного у частині третій цієї статті.

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

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті.

Заслухавши суддю-доповідача Головіна А. С. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Кабінет Міністрів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України і словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті. Крім того, автор клопотання просить витлумачити це словосполучення у системному зв'язку з частиною другою статті 95, статтею 46 Конституції України та з'ясувати, чи можна зазначені положення «розуміти так, що виключно законом про Державний бюджет України встановлюються будь-які видатки на загально-суспільні потреби, у тому числі умови надання окремих видів пільг, компенсацій та гарантій для громадян на бюджетний період, їх розміри та бюджетні призначення щодо них, зокрема, шляхом призупинення дії та скасування норм інших законів».

Кабінет Міністрів України обґрунтовує практичну необхідність в офіційній інтерпретації вказаних положень Конституції України потребою в їх реалізації під час формування, затвердження та виконання Державного бюджету України на відповідний рік у частині забезпечення державою соціальних прав і гарантій громадян. Для цього необхідно, на його переконання, вносити законом про Державний бюджет України зміни до чинних соціальних законів, що викликає заперечення в інших органів державної влади, неоднакове трактування ними частин другої, третьої статті 95 Конституції України.

2. Свої висновки з питань, порушених у конституційному поданні, надіслали Президент України, Верховна Рада України, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Рахункова палата,

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Національний університет державної податкової служби України, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, Тернопільський національний економічний університет, Інститут економіко-правових досліджень НАН України.

3. Вирішуючи питання про офіційне тлумачення словосполучення «збалансованість бюджету», використаного у частині третій статті 95 Конституції України, у системному зв'язку з положеннями частини другої статті 95, статті 46 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна проголошена демократичною, соціальною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права (статті 1, 8 Конституції України). Людина в ній є найвищою соціальною цінністю, її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком (стаття 3 Конституції України). Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (частина перша статті 95 Конституції України).

Згідно з Основним Законом України Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами (пункт 1 частини другої статті 92). Такими законами є закони України про Державний бюджет України на кожний рік, Бюджетний кодекс України (далі — Кодекс).

3.2. У частині третій статті 95 Конституції України словосполучення «збалансованість бюджету» використовується в контексті «держава прагне до збалансованості бюджету України». Конституційний Суд України вважає за необхідне дати офіційне тлумачення всього положення частини третьої статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України.

Словосполучення «держава прагне», на думку Конституційного Суду України, означає намагання і обов'язок держави спрямовувати свою діяльність на виконання певного, визначеного Конституцією України завдання.

Аналіз термінів «баланс», «збалансувати», «бюджет збалансований» свідчить, що збалансованість бюджету (держави, регіону) передбачає рівномірне (паритетне) співвідношення між його видатковою і доходною частинами, дотримання відповідності видатків доходам, проте не виключає при цьому можливості прийняття бюджету з перевищенням видатків над доходами і навпаки (з дефіцитом або профіцитом). У той же час правова природа бюджету не може обмежуватися лише фінансово-економічною складовою. Бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

3.3. Положення частини третьої статті 95 Конституції України, згідно з яким держава прагне до збалансованості бюджету України, Конституційний Суд України розглядає як намагання держави при здійсненні бюджетного процесу дотримуватися рівномірного співвідношення між доходною та видатковою частинами Державного бюджету України і як її завдання та обов'язок при цьому реалізовувати конституційні засади розвитку і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, забезпечення її суверенітету і економічної самостійності, утвердження прав і свобод людини.

Закон про Державний бюджет України як правовий акт, що має особливий предмет регулювання (визначення доходів та видатків на загальносуспільні потреби), створює належні умови для реалізації законів України, інших нормативно-правових актів, ухвалених до його прийняття, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами і територіальними громадами. Саме у виконанні цих зобов'язань утверджується сутність держави як соціальної і правової.

Відповідно до статей 1, 3 Конституції України та принципів бюджетної системи (стаття 7 Кодексу) держава не може довільно відмовлятися від взятих на себе фінансових зобов'язань, передбачених законами, іншими нормативно-правовими актами, а повинна діяти ефективно і відповідально в межах чинного бюджетного законодавства.

Зі змісту частини другої статті 95 Конституції України, якою встановлюється, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, впливає, що вони не можуть визначатися іншими нормативно-правовими актами. Самі ж загальносуспільні потреби, до яких належить і забезпечення права на соціальний захист громадян України, проголошений у статті 46 Конституції України, передбачаються у державних програмах, законах, інших нормативно-правових актах. Визначення відповідних бюджетних видатків у законі про Державний бюджет України не може призводити до обмеження загальносуспільних потреб, порушення прав людини і громадянина, встановлених Конституцією України, зокрема щодо забезпечення рівня життя для осіб, які отримують пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, не нижчого від прожиткового мінімуму, визначеного законом.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що в аспекті конституційного подання положення частини третьої статті 95 Конституції України «держава прагне до збалансованості бюджету України» у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України 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.

4. Кабінет Міністрів України також просить дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України стосовно можливості зупиняти дію та скасовувати норми законів, які визначають пільги, компенсації, гарантії, при встановленні законом про Державний бюджет України видатків на загально-суспільні потреби.

Розглядаючи порушене питання, Конституційний Суд України виходить з правових позицій, висловлених ним, зокрема, у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян та у Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України. Ці позиції полягають у тому, що: «закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України — він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України» (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення № 6-рп/2007); «законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони» (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення № 10-рп/2008).

Наведені правові позиції дають відповіді на питання, порушені у конституційному поданні. Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що практична необхідність в офіційному тлумаченні положення частини другої статті 95 Конституції України стосовно можливості зупиняти дію та скасовувати норми законів, які визначають пільги, компенсації, гарантії, при встановленні законом про Державний бюджет України видатків на загальносуспільні потреби відпала, що відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України є підставою для припинення конституційного провадження у цій частині.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 13, 39, 41, 45, 51, 62, 63, 66, 67, 69, 93, частиною першою статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті конституційного подання положення частини третьої статті 95 Конституції України «держава прагне до збалансованості бюджету України» у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Дер-

жавний 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.

2. Припинити конституційне провадження у справі щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

3. 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 no. 26-rp/2008 dated November 27, 2008 on the case upon the constitutional petition of the Cabinet of Ministers of Ukraine concerning official interpretation of paragraph two Article 95 of the Constitution of Ukraine and of a phrase «balanced budget» as used in paragraph three of this article (case on balanced budget)*

Subject of the right to constitutional petition — Cabinet of Ministers of Ukraine — appealed to the Constitutional Court of Ukraine for official interpretation of provisions of paragraph two Article 95 of the Constitution of Ukraine and a phrase «balanced budget» as used in paragraph three of this article.

The budgetary system in Ukraine is built on the principles of just and impartial distribution of social wealth among citizens and territorial communities (paragraph one Article 95 of the Constitution of Ukraine).

Pursuant to the Fundamental Law of Ukraine, the State Budget of Ukraine and the budgetary system of Ukraine are established exclusively by the laws of Ukraine (item 1 paragraph two Article 92). Such laws are the laws of Ukraine on the State Budget of Ukraine for each year and the Budget Code of Ukraine (hereinafter referred to as «the Code»).

In paragraph three Article 95 of the Constitution of Ukraine, the phrase «balanced budget» is used in the context «the State aspires to a balanced budget of Ukraine».

The phrase «the state aspires», in the opinion of the Constitutional Court of Ukraine, means an aspiration and an obligation of the state to aim its activities toward fulfilment of a certain task determined by the Constitution of Ukraine.

Analysis of the terms «balance», «to balance» and «balanced budget» demonstrates that a balanced budget (a state, a region) implies equal (parity) correlation of

its income and expenditure parts, preservation of correspondence of incomes and expenditures; however, it allows for adoption of a budget with exceeding incomes over expenditures and vice versa (deficit or surplus). At the same time, the legal nature of the budget may not be limited only to its financial and economic aspect. A budget is a plan of forming and using financial resources to support tasks and functions performed by the state bodies, bodies of the Autonomous Republic of Crimea and bodies of local self-government during the budget period.

Provisions of paragraph three Article 95 of the Constitution of Ukraine, according to which the state aspires to a balanced budget of Ukraine, are seen by the Constitutional Court as an aspiration of the state during the budget process to observe equal correlation of income and expenditure parts of the State Budget of Ukraine and as its task to simultaneously implement the constitutional principles of development and strengthening of a democratic, social and law-based state, to guarantee its sovereignty and economic independence, ensuring human rights and freedoms.

The law on the State Budget of Ukraine as a legal act that has a special subject of regulation (determination of incomes and expenditures for the needs of the entire society) creates adequate conditions for implementation of laws of Ukraine, other normative legal acts adopted before it and which provide for financial obligations of the state to its citizens and territorial communities. In fulfilment of these obligations, the essence of the state as a social and a law-based one is confirmed.

Pursuant to Articles 1 and 3 of the Constitution and the principles of the budgetary system (Article 7 of the Code), the state may not arbitrarily refuse to perform financial obligations it assumed pursuant to laws and other normative legal acts but has to act efficiently and responsibly within the framework of applicable budget legislation.

It follows from the contents of paragraph two Article 95 of the Constitution, according to which any state expenditures for the needs of the entire society, the extent and purposes of these expenditures are determined exclusively by the law on the State Budget of Ukraine, that these expenditures may not be determined by any other normative legal acts. The needs of the entire society, which include guarantees of a right to social protection for the citizens of Ukraine as stated in Article 46 of the Constitution of Ukraine, are provided for in national programs, laws and other normative legal acts. Identification of respective budget expenditures in the law on the State Budget may not result in a restriction of general social needs, infringement of human and citizen's rights established in the Constitution of Ukraine, including guarantees of life standards for individuals receiving pensions, other types of social and welfare payments that form the main subsistence income at the level not lower than the minimum subsistence as established by law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. From the perspective of the constitutional petition, provisions of paragraph three Article 95 of the Constitution of Ukraine — «the State aspires to a balanced budget of Ukraine» — in system relation with paragraph two of this article, Article 46 of the Constitution of Ukraine is to be understood as an aspiration of the state when

determining incomes and expenditures in the law on the State Budget of Ukraine and adopting other normative legal acts that may influence the income and expenditure parts of the budget to preserve their equal correlation and its obligation to take into consideration the needs of the entire society and the need to guarantee human rights and freedoms and decent life standards based on just and impartial distribution of social wealth among citizens and territorial communities.

2. To terminate constitutional proceedings in the case concerning official interpretation of paragraph two Article 95 of the Constitution of Ukraine on the basis of provisions of item 3 Article 45 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» — the Constitutional Court of Ukraine has no jurisdiction over issues raised in the constitutional petition.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Ткачука П. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України
про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95
Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету»,
використаного у частині третій цієї статті
(справа про збалансованість бюджету)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного у частині третій цієї статті (далі — Рішення).

На наш погляд, Конституційний Суд України (далі — Суд) не повністю з'ясував суть положень статті 95 Основного Закону України щодо збалансованості бюджету України, а відтак не дав чіткого розуміння цього принципу. Почасти причиною тут є спроба розкрити поняття збалансованості бюджету України крізь призму положень частини другої статті 46 Конституції України (державні гарантії права на соціальний захист).

Положення частини третьої статті 95 Конституції України «держава прагне до збалансованості бюджету України» Суд, за такої схеми тлумачення, розуміє як:

- намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків дотримуватися рівномірного співвідношення між ними;
- намагання держави при прийнятті інших законів та нормативних актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними;
- обов'язок держави на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами врахову-

вати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Що стосується розуміння Судом збалансованості бюджету України як намагання дотримуватися рівномірного співвідношення між витратами з бюджету і обсягами надходжень до нього, то тут заперечень немає. Однак Суд безпідставно до поняття збалансованості бюджету відніс прийняття законів та інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету. Адже частина друга статті 95 Конституції України містить імперативну норму щодо видатків і встановлює, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір та цільове спрямування цих видатків. Ця конституційна норма апіорі не надає юридичної сили законам чи іншим нормативно-правовим актам, якими в обхід закону про Державний бюджет України прагнули б визначати будь-які видатки з бюджету. Натомість балансування бюджету у разі його профіциту чи дефіциту здійснюється шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України на підставі і за умов, визначених статтями 52, 53, 54 Бюджетного кодексу України.

Не є ознакою (умовою) збалансованості бюджету й обов'язок держави «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». Ці засади є не що інше, як принципи бюджетної системи, тобто системи розподілу національного багатства. Крім того, справедливість є моральною, а не економічною категорією і характеризується певною невизначеністю, а тому не може бути критерієм збалансованості державного бюджету. Доходи і видатки державного бюджету мають бути збалансованими за умови як справедливого, так і несправедливого розподілу суспільного багатства.

Можна зробити висновок, що тлумачення принципу збалансованості державного бюджету крізь призму державних гарантій права на соціальний захист (частина друга статті 46 Конституції України) і принципу бюджетної системи справедливості і неупередженості виявилось невдалим. У результаті суть збалансованості державного бюджету залишилася нез'ясованою, а надане розуміння не відповідає конституційно-правовій природі цього принципу.

На наш погляд, частину третю статті 95 Конституції України «держава прагне до збалансованості бюджету» слід розуміти як зумовлену соціально-економічною суттю держави потребу при затвердженні Державного бюджету України чи внесенні змін до нього дотримуватися відповідності обсягів його доходів обсягам його видатків. При цьому допустиме відхилення в рівності обсягів доходів і видатків. Відхилення в бік перевищення видатків над доходами (дефіцит бюджету), щодо його розмірів і джерел покриття, має визначатися виключно законом і бути таким, що не несе загрозу державному суверенітету і економічній безпеці України.

Суд, відповідаючи на запитання суб'єкта права на конституційне подання, чи передбачають положення частин другої, третьої статті 95 Конституції України щодо виключності визначення законом про Державний бюджет України будь-яких видатків держави і прагнення до збалансованості бюджету можливість зупи-

нення дії чи скасування норм законів, що встановлюють окремі види пільг, компенсацій та гарантій для громадян, мав також застосувати статтю 22 Конституції України, яка містить основоположні приписи, що не допускають звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод ні при прийнятті закону про державний бюджет, ні при прийнятті інших законів, внесенні до них змін чи зупиненні їх дії.

Суддя Конституційного Суду України

П. Ткачук

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Державної комісії
з регулювання ринків фінансових послуг України
щодо офіційного тлумачення положень пункту 11 частини першої
статті 36 Закону України «Про страхування», пункту 4 частини першої
статті 28 Закону України «Про фінансові послуги
та державне регулювання ринків фінансових послуг»
(справа про повноваження Держфінпослуг щодо нагляду
за страховою діяльністю)

м. Київ
3 грудня 2008 року
№ 27-рп/2008

Справа № 1-30/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України щодо офіційного тлумачення положень пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 18, ст. 78; 2002 р., № 7, ст. 50), пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання

ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664–III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 1, ст. 1).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Закону України «Про страхування» і Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (далі — Держфінпослуг) — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року № 85/96–ВР (далі — Закон № 85/96–ВР), пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664–III (далі — Закон № 2664–III).

З метою з'ясування суті вказаних положень Закону № 85/96–ВР і Закону № 2664–III автор конституційного подання просить роз'яснити такі питання:

— чи має затверджувати Держфінпослуг у межах своїх повноважень і функцій, передбачених у пункті 11 частини першої статті 36 Закону № 85/96–ВР, пункті 4 частини першої статті 28 Закону № 2664–III, нормативно-правові акти, що встановлюють, зокрема, правила розміщення коштів страхових резервів і визначають обсяги величин окремих категорій активів, у які ці кошти можуть бути розміщені;

— чи можуть бути обмежені такі повноваження і функції Держфінпослуг іншим органом державної влади, крім законодавця, який їх надав;

— чи можуть бути передані такі повноваження і функції Держфінпослуг або їх частина за рішенням органу державної влади, крім законодавця, іншому державному органу;

— чи рівнозначні визначені в Законі № 85/96–ВР поняття «перелік страхових резервів» і «перелік категорій дозволених активів для представлення коштів страхових резервів»;

— чи тотожні визначені в Законі № 85/96–ВР поняття «порядок розміщення страхових резервів» і «порядок розрахунків страхових резервів».

Обґрунтовуючи клопотання, суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що до основних функцій Держфінпослуг належить встановлення правил формування, обліку і розміщення страхових резервів, як закріплено в пункті 11 частини першої статті 36 Закону № 85/96–ВР, і визначення обов'язкових нормативів достатності капіталу та інших показників і вимог, що обмежують ризики по операціях з фінансовими активами, як передбачено в пункті 4 частини пер-

шої статті 28 Закону № 2664–III. Відповідно до цих положень Закону № 85/96–ВР і Закону № 2664–III Держфінпослуг у межах своєї компетенції видала розпорядження від 17 грудня 2004 року № 3104, яким затвердила Правила формування, обліку та розміщення страхових резервів за видами страхування, іншими, ніж страхування життя (далі — Правила). У Правилах встановлено обсяги величин окремих категорій активів для представлення коштів страхових резервів; способи формування страхових резервів; терміни, до закінчення яких страховики зобов'язані були привести розміщення коштів страхових резервів у відповідність до вимог Правил; відповідальність за порушення вимог, передбачених цими Правилами, тощо (пункти 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6 розділу 8, пункт 9.1 розділу 9 в редакції від 17 грудня 2004 року). Проте інтерпретація судами норм Закону № 85/96–ВР і Закону № 2664–III створила перешкоди для реалізації повноважень Держфінпослуг через позбавлення її судовими рішеннями відповідних регулюючих і контролюючих функцій, внаслідок чого виникла проблема з виконанням нею завдань, визначених законами.

Обмеження права Держфінпослуг на встановлення правил розміщення страхових резервів, як зазначає суб'єкт права на конституційне подання, надає можливість страховикам на свій розсуд розміщувати кошти страхових резервів, здійснювати нерегламентовані дії, що фактично ставить під загрозу систему забезпечення страхових виплат страхувальникам, нівелює один з основних напрямів нагляду Держфінпослуг за додержанням критеріїв і нормативів якості фінансових активів та ризиковості операцій з ними, які здійснює фінансова установа.

2. Свої позиції стосовно викладених у конституційному поданні питань висловили науковці Інституту економіко-правових досліджень НАН України, Національного університету «Києво-Могилянська академія», Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи питання, порушені в конституційному поданні, виходить з такого.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Засади створення і функціонування фінансового ринку встановлюються виключно законами України (пункт 1 частини другої статті 92 Конституції України). Закон № 2664–III безпосередньо визначає, що «фінансові установи в Україні діють відповідно до цього Закону з урахуванням норм законів України, які встановлюють особливості їх діяльності» (частина друга статті 2). Це положення Закону № 2664–III є загальним для всіх ринків фінансових послуг та всіх їх учасників, а норми законів, які регулюють окремі сектори на ринку фінансових послуг, зокрема Закону № 85/96–ВР, законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про кредитні спілки», «Про фінансовий лізинг», є спеціальними. Що стосується страхових послуг, то за Законом № 2664–III вони належать до ринку фінансових послуг (пункт 6 частини першої статті 1).

Згідно із Законом № 2664-III одним з органів, що здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, є спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг (частина перша статті 21), основні завдання якого — здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства у цій сфері (пункт 2 частини першої статті 27), розроблення і затвердження нормативно-правових актів, обов'язкових до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринків фінансових послуг, їх об'єднаннями, контроль за їх виконанням (пункт 1 частини першої статті 28). Указом Президента України від 11 грудня 2002 року № 1153 утворено Держфінпослуг як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Основні функції спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах нагляду за страховою діяльністю закріплені у статті 36 Закону № 85/96-ВР (частина перша), в якій також зазначено, що цей орган може здійснювати інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань (частина друга). Зокрема, у положеннях пунктів 5, 11 частини першої статті 36 Закону № 85/96-ВР передбачено «розроблення нормативних та методичних документів з питань страхової діяльності, що віднесена цим Законом до компетенції Уповноваженого органу», «встановлення правил формування, обліку і розміщення страхових резервів та показників звітності».

Аналізуючи зазначені положення Закону № 85/96-ВР як спеціальні норми, слід констатувати, що вони не встановлюють обмежень у застосуванні приписів пункту 4 частини першої статті 28 Закону № 2664-III як загальної норми в регулюванні відносин на ринку страхових послуг. Відповідно до вказаних норм Закону № 85/96-ВР і Закону № 2664-III Держфінпослуг має право в межах своєї компетенції встановлювати правила здійснення нагляду за страховою діяльністю, визначати, зокрема, обов'язкові нормативи достатності капіталу та інші показники і вимоги, що обмежують ризики по операціях з фінансовими активами.

4. Суб'єкт права на конституційне подання також просить роз'яснити рівнозначність понять «перелік страхових резервів» та «перелік категорій дозволених активів для представлення коштів страхових резервів» і тотожність понять «порядок розміщення страхових резервів» та «порядок розрахунків страхових резервів».

Однак автор звернення не вказав, яким саме положенням Закону № 85/96-ВР необхідно дати офіційне тлумачення з метою визначення рівнозначності і тотожності зазначених у конституційному поданні понять.

За таких обставин конституційне провадження у справі в цій частині підлягає припиненню на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 45, 51, 63, 67, 69, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті порушених у конституційному поданні питань положення пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР, пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III треба розуміти як повноваження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України у справах нагляду за страховою діяльністю, які вона реалізує шляхом видання нормативно-правових актів.

2. Припинити конституційне провадження у справі в частині визначення рівнозначності і тотожності правових понять на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

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 no. 27-rp/2008 dated December 3, 2008 on the case upon the constitutional petition of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine concerning official interpretation of provisions of Article 36.1.11 of the Law of Ukraine «On Insurance», Article 28.1.4 of the Law of Ukraine «On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets» (case on the authorities of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets concerning supervision of insurance activities)*

Subject of the right to constitutional petition — State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine (hereinafter referred to as «the Commission») — appealed to the Constitutional Court for official interpretation of provisions of Article 36.1.11 of the Law «On Insurance» no. 85/96-BP dated March 7, 1996 (hereinafter referred to as the Law no. 85/96-BP), Article 28.1.4 of the Law «On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets» no. 2664-III dated July 12, 2001 (hereinafter referred to as «the Law no. 2664-III»).

Pursuant to Article 19.2 of the Constitution, bodies of state power and bodies of local self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority and in the manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine.

The fundamental principles for formation and operation of a financial market are established exclusively by laws (Article 92.2.1 of the Constitution). The Law no. 2664-III directly determines that «financial institutions in Ukraine act in accordance with this Law and taking into consideration the norms established by laws of Ukraine that regulate specific aspects of their activities» (Article 2.2). This provision of the Law no. 2664-III is general for all markets of financial services and all participants thereof, whereas norms of laws regulating specific sectors of the financial services market, including those of the Law no. 85/96-BP, laws of Ukraine «On Non-State Pension Insurance», «On Credit Unions», «On Financial Leasing», are special. With regard to insurance services, according to the Law no. 2664-III they are classified as belonging to the financial services market (Article 1.1.6).

According to the Law no. 2664-III, one of the bodies exercising state regulation of financial services markets is a special authorised executive body in the sphere of regulation of financial services markets (Article 21.1), one of the main tasks of which is to exercise state regulation and supervision of provision of financial services and adherence to legislation in this sphere (Article 27.1.2), development and approval of normative legal acts mandatory for execution by central and local executive bodies, bodies of local self-government, participants of financial services markets and their associations, control of implementation thereof (Article 28.1.1). Presidential Decree no. 1153 dated December 11, 2002 established the Commission as a central executive body with a special status.

The principal functions of the special authorised central executive body in the sphere of supervision of insurance activities are provided for in Article 36 of the Law no. 85/96-BP (paragraph one) that also envisages that this body may carry out other functions necessary to perform the tasks it is charged with (paragraph two). Provisions of Articles 36.1.5 and 36.1.11 of the Law no. 85/96-BP provide for «development of normative and methodological documents related to insurance activities that are classified by this Law as belonging to the authorities of the Authorised Body» and «establishment of the rules for formation, reporting and placement of insurance reserves and reporting indicators».

Analysing the aforementioned provisions of the Law no. 85/96-BP as special norms, one has to conclude that they do not establish any limits for application of the stipulations of item 4 Article 28.1.4 of the Law no. 2664-III as a general norm regulating relations in the financial services market. Pursuant to the aforementioned norms of the Law no. 85/96-BP and the Law no. 2664-III, the Commission has a right to establish the rules of exercising supervision of insurance activities within its authorities, to determine mandatory norms of capital adequacy as well as other indicators and requirements that reduce the risks related to transactions involving financial assets.

Proceeding from the above-mentioned, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. From the perspective of issues raised in the constitutional petition, provisions of Article 36.1.11 of the Law «On Insurance» no. 85/96-BP dated March 7, 1996, Article 28.1.4 of the Law «On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets» no. 2664-III dated July 12, 2001 are to be understood as providing for authorities of the State Commission for Regulation of Financial Services

Markets of Ukraine in the sphere related to supervision of insurance activities that it exercises by means of issuing normative legal acts.

2. To terminate constitutional proceedings in the case in the part determining the principles of equality and identity of legal terms on the basis of Article 45.2 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — the constitutional petition does not meet the requirements prescribed by the Constitution and the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Кампа В. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням Державної комісії з регулювання ринків
фінансових послуг України щодо офіційного тлумачення положень
пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування»,
пункту 4 частини першої статті 28 Закону України
«Про фінансові послуги та державне регулювання ринків
фінансових послуг»
(справа про повноваження Держфінпослуг
щодо нагляду за страховою діяльністю)

У Рішенні від 3 грудня 2008 року № 27-рп/2008 (далі — Рішення) Конституційний Суд України дав тлумачення положень пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР (далі — Закон № 85/96-ВР), пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III (далі — Закон № 2664-III), визначивши, що ці положення треба розуміти як повноваження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (далі — Держфінпослуг) у справах нагляду за страховою діяльністю, які вона реалізує шляхом видання нормативно-правових актів.

Підтримуючи в цілому позицію Конституційного Суду України, вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Положення Закону № 85/96-ВР і Закону № 2664-III, тлумачення яких просив дати суб'єкт права на конституційне подання, слід було протлумачити дещо по-іншому, тобто вказати, що ці положення передбачають здійснення Держфінпослуг саме регуляторної функції у сфері страхової діяльності, яка реалізується виключно шляхом видання нормативно-правових актів. Це впливає з такого аналізу.

1. У наданому в Рішенні тлумаченні вказаних положень Закону № 85/96-ВР і Закону № 2664-III недостатньо враховано статус Держфінпослуг як органу, що здійснює регуляторну функцію у сфері страхової діяльності.

Закон № 2664-III — у цьому випадку базовий — визначає статус спеціального уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг, яким є Держфінпослуг (згідно з Указом Президента України від 11 грудня 2002 року № 1153). Основні завдання Держфінпослуг відповідно до Закону № 2664-III полягають, зокрема, у здійсненні державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і додержанням законодавства у цій сфері (пункт 2 частини першої статті 27).

За статтею 20 Закону № 2664-III державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом:

- 1) нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;
- 2) нагляду за діяльністю фінансових установ тощо. Відповідно до статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV прийнятий уповноваженим регуляторним органом (до якого належить і Держфінпослуг як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом) нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, є регуляторним актом.

Отже, одна з функцій Держфінпослуг у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг — це регуляторна діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється, зокрема, регуляторними органами (стаття 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Нагляд за діяльністю фінансових установ як вид державного нагляду є окремою функцією Держфінпослуг, до якої входить забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, закріплених у законах та інших нормативно-правових актах. Такий нагляд здійснюється на основі відповідних норм законів України і не передбачає видання додаткових нормативно-правових актів самою Держфінпослуг.

Оскільки згідно з пунктом 6 частини першої статті 1 Закону № 2664-III страхові послуги належать до ринку фінансових послуг, Держфінпослуг здійснює відповідно до Закону № 2664-III регуляторну функцію у сфері страхової діяльності. Закон № 85/96-ВР визначає повноваження Держфінпослуг як спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах нагляду за страховою діяльністю, проте серед них, вочевидь, наявні й регуляторні функції — розроблення нормативних та методичних документів з питань страхової діяльності; прийняття нормативно-правових актів з питань страхової діяльності; встановлення правил формування, обліку і розміщення страхових резервів та показників звітності тощо (пункти 5, 7, 11 частини першої статті 36).

Отже, Держфінпослуг, здійснюючи державне регулювання ринків страхових послуг, виконує дві функції — регуляторну і наглядову, які не залежать одна від одної. Тому в мотивувальній частині Рішення необхідно було зробити акцент на розмежуванні регуляторної та наглядової функцій Держфінпослуг як двох самостійних способів здійснення державного регулювання ринків страхових послуг.

Вживання в резолютивній частині Рішення терміна «у справах нагляду за страховою діяльністю» не виправдане. Цей термін не роз'яснюється у Законі № 85/96-ВР і не вживається на позначення кола відповідних повноважень Держфінпослуг у положеннях, тлумачення яких просить дати автор клопотання. Навпаки, у зазначених положеннях йдеться про повноваження щодо здійснення регуляторної, а не наглядової діяльності Держфінпослуг. Тобто термін «у справах нагляду за страховою діяльністю» штучно привнесений у тлумачення вказаних положень і не відповідає дійсному змісту повноважень Держфінпослуг.

Відповідно слід було виключити з назви та резолютивної частини Рішення положення, які стосуються повноважень Держфінпослуг щодо нагляду за страховою діяльністю, оскільки в цьому випадку має йтися виключно про регуляторну функцію. Остання ж не є складовою наглядової функції, як це впливає з Рішення.

2. У пункті 5 частини першої статті 36 Закону № 85/96-ВР передбачається повноваження Держфінпослуг щодо «розроблення нормативних та методичних документів з питань страхової діяльності, що віднесена цим Законом до компетенції Уповноваженого органу». Разом із тим пунктом 5 частини першої статті 27, пунктом 1 частини першої статті 28 Закону № 2664-III визначено, що Держфінпослуг розробляє і затверджує нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринків фінансових послуг, їх об'єднаннями.

Отже, регуляторна функція Держфінпослуг у сфері страхової діяльності має здійснюватися виключно шляхом видання нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України. Використання методичних рекомендацій для нормативного регулювання страхової діяльності неможливе, оскільки ці рекомендації не породжують правових наслідків.

Це стосується і повноважень щодо встановлення обов'язкових нормативів достатності капіталу та інших показників і вимог, що обмежують ризики по операціях з фінансовими активами (пункт 4 частини першої статті 28 Закону № 2664-III), та визначення правил формування, обліку і розміщення страхових резервів та показників звітності (пункт 11 частини першої статті 36 Закону № 85/96-ВР), закріплених у положеннях, тлумачення яких просить дати суб'єкт права на конституційне подання.

На мою думку, в мотивувальній частині Рішення варто було зробити акцент на тому, що виключно нормативно-правовими актами Держфінпослуг здійснює регуляторну функцію у сфері страхової діяльності, оскільки лише зазначені акти можуть закріплювати права та обов'язки суб'єктів страхової діяльності.

Проведений аналіз свідчить, що, по-перше, Держфінпослуг здійснює дві самостійні функції — регуляторну і наглядову, які відрізняються за змістом, формами реалізації тощо, а по-друге, регуляторна функція Держфінпослуг здійснюється виключно шляхом видання нормативно-правових актів.

Суддя Конституційного Суду України

В. Кампо

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України)

м. Киї в
13 січня 2009 року
№ 1-рп/2009

Справа № 1-5/2009

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижак Андрія Андрійовича — головуєчого, Бауліна Юрія Васильовича, Бринцева Василя Дмитровича, Вдовіченка Сергія Леонідовича, 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 — доповідача,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Пилипенка Володимира Пилиповича, Представника Президента України у Конституційному Суді України Ставнійчук Марини Іванівни, Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича, Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України Німченка Василя Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., № 25, ст. 241), частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 37-38, ст. 189) в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 54 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Шишкіна В. І., пояснення Пилипенка В. П., Ставнійчук М. І., Селіванова А. О., Німченка В. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 54 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі — Закон), частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України.

У конституційному поданні зазначено, що підставою для звернення є практична необхідність у роз'ясненні та офіційній інтерпретації вказаних положень Закону і Кодексу щодо визначення кола суб'єктів, яким належить право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України, оскільки на розгляд позачергової сесії Верховної Ради України 31 липня 2008 року було подано три таких законопроекти — Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 3019 від 28 липня 2008 року), Президентом України (реєстр. № 3019-1 від 29 липня 2008 року), народним депутатом України Пеклушенком О. М. (реєстр. № 3019-2 від 30 липня 2008 року).

У зв'язку з цим народні депутати України просять дати роз'яснення з таких питань:

— чи можна розуміти зазначені положення Закону і Кодексу так, що єдиним суб'єктом права законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України є Кабінет Міністрів України;

— чи може Президент України та/або народний депутат України подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Автори клопотання вважають, що Кабінет Міністрів України є єдиним суб'єктом права законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України. Обґрунтовуючи таку позицію, народні депутати України посилаються на положення пунктів 6, 10 статті 116 Конституції України, статей 52, 53, 54 Кодексу, абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону.

2. Свої позиції стосовно викладених у конституційному поданні питань висловили Президент України, Кабінет Міністрів України, Голова Верховної Ради України, науковці Центру політико-правових реформ.

3. Конституційний Суд України, розглядаючи порушені в конституційному поданні питання, виходить з такого.

3.1. У частині першій статті 93 Конституції України закріплено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Зазначене конституційне положення не передбачає відмінностей у змісті й обсязі цього права вказаних суб'єктів. Разом з тим в інших нормах Конституції України встановлюється вичерпний перелік законопроектів, які можуть подавати до Верховної Ради України лише окремі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені у частині першій статті 93 Конституції України. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік подає Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96 Конституції України), законопроект про внесення змін до Конституції України можуть подавати Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154, частина перша статті 156 Конституції України).

3.2. Конституція України встановлює загальні положення бюджетного процесу і визначає його учасників на окремих стадіях цього процесу.

Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України на наступний рік і подає до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, звітує перед Верховною Радою України про його виконання (частина друга статті 96, частина перша статті 97, пункт 6 статті 116 Конституції України).

Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96 Конституції України).

Основи бюджетного процесу і регламентація його стадій унормовані також Кодексом:

- глава 6 «Складання проекту Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо реалізації його конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

- глава 7 «Розгляд та прийняття Державного бюджету України» регламентує діяльність Верховної Ради України щодо реалізації її конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

- глава 8 «Виконання Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо його конституційного обов'язку забезпечувати виконання Державного бюджету України;

- глава 9 «Внесення змін до закону про Державний бюджет України» регламентує цю процедуру як окрему самостійну стадію бюджетного процесу щодо коригування складових частин Державного бюджету України в період його виконання.

Кожна із зазначених стадій має відповідне конституційне підґрунтя (пункт 4 частини першої статті 85, статті 96, 97, пункт 6 статті 116 Конституції України).

3.3. Положення частини першої статті 93 Конституції України передбачають вичерпний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи на початковій стадії законодавчого процесу — ініціювання законопроекту шляхом внесення його на розгляд Верховної Ради України.

Розроблення проекту закону є окремим видом діяльності, що передує стадії подання (внесення) законопроекту, і, таким чином, не стосується безпосередньо суб'єктів, визначених у частині першій статті 93 Конституції України.

Виходячи з цього Конституційний Суд України вважає, що розроблення проекту закону про Державний бюджет України (пункт 6 статті 116 Конституції України, частина перша статті 32 Кодексу) та його подання до Верховної Ради України (частина друга статті 96 Конституції України, частина друга статті 37 Кодексу) — це самостійні стадії бюджетного процесу.

Отже, є підстави для висновку, що положення абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону не можуть бути предметом офіційного тлумачення в аспекті положень пункту 6 статті 116 Конституції України, оскільки визначають стадію розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, а не етап їх подання до Верховної Ради України.

3.4. У положеннях глави 9 Кодексу визначено повноваження Кабінету Міністрів України на такій стадії бюджетного процесу, як внесення змін до закону про Державний бюджет України, зокрема: «Кабінет Міністрів України проводить щоквартальну оцінку відповідності прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період» (третє речення частини першої статті 52); Кабінет Міністрів України протягом двох тижнів з дня оголошення висновків про перевиконання доходної частини Державного бюджету України зобов'язаний подати Верховній Раді України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України (частина третя статті 53); Кабінет Міністрів України у разі недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків від суми, передбаченої розписом державного бюджету на квартал, за пропозицією Міністерства фінансів України розробляє і подає до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України (частина друга статті 54).

Проте системний аналіз положень статей 52, 53, 54 Кодексу підтверджує, що ці норми не передбачають виключного права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України. Зазначені повноваження Кабінету Міністрів України не обмежують права інших суб'єктів, передбачених у статті 93 Конституції України, подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Цей висновок узгоджується з позицією, викладеною в рішеннях Конституційного Суду України від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 (пункт 2 мотивувальної частини), від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001 (пункт 1 резолютивної частини) щодо офіційного тлумачення відповідних положень статті 93 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Положення частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96 Конституції України слід розуміти так, що подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України.

Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції 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 no. 1-rp/2009 dated January 13, 2009 in the case upon the constitutional petition of 54 People's Deputies of Ukraine concerning official interpretation of paragraph 13 Article 20.1.1 of the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», Articles 52.2, 53.3 and 54.2 of the Budget Code in terms of provisions of Articles 93.1, 96.2 and 116.6 of the Constitution of Ukraine (case on the right of legislative initiative concerning introducing amendments to the law on the State Budget of Ukraine)*

Subject of the right to constitutional petition — 54 People's Deputies of Ukraine — applied to the Constitutional Court for official interpretation of provisions of paragraph 13 Article 20.1.1 of the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» (hereinafter referred to as the Law), Articles 52.2, 53.3 and 54.2 of the Budget Code (hereinafter referred to as the Code) in terms of provisions of paragraph one Article 93, paragraph two Article 96 and item 6 Article 116 of the Constitution.

Article 93.1 of the Constitution reads that the right of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine belongs to the President of Ukraine, People's Deputies of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The aforementioned constitutional provision does not envisage any differences in the contents and scope of this right belonging to the mentioned subjects. However, other norms of the Constitution establish an exhaustive list of draft laws that may be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine only by specific subjects of the right of legislative initiative provided for in Article 93.1 of the Constitution. For instance, a draft law on the State Budget of Ukraine for the following year is to be submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine

(Article 96.2 of the Constitution), a draft law on introducing amendments to the Constitution may be submitted by the President of Ukraine or by no fewer People's Deputies of Ukraine than one third or two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine (Articles 154 and 156.1 of the Constitution).

The Constitution provides for general provisions of the budget process and determines its participants at the specific stages of this process.

The Cabinet of Ministers of Ukraine elaborates a draft law on the State Budget of Ukraine for the following year and submits it to the Verkhovna Rada of Ukraine, ensures implementation of the State Budget of Ukraine approved by the Verkhovna Rada of Ukraine and submits a report on its implementation to the Verkhovna Rada of Ukraine (Articles 96.2, 97.2 and 116.6 of the Constitution).

The Verkhovna Rada of Ukraine approves the State Budget of Ukraine and introduces amendments to it, controls the implementation of the State Budget of Ukraine and adopts decisions concerning the report on its implementation (Articles 85.1.4 and 96.1 of the Constitution).

The fundamental principles of the budget process and regulation of its stages are also provided for in the Code:

- Chapter 6 «Elaboration of the Draft State Budget of Ukraine» regulates activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine related to the exercise of its constitutional authorities at this stage of the budget process;

- Chapter 7 «Consideration and Adoption of the State Budget of Ukraine» regulates activities of the Verkhovna Rada of Ukraine related to the exercise of its constitutional authorities at this stage of the budget process;

- Chapter 8 «Implementation of the State Budget of Ukraine» regulates activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine related to the exercise of its constitutional obligation to ensure implementation of the State Budget of Ukraine;

- Chapter 9 «Introducing Amendments to the Law on the State Budget of Ukraine» regulates this procedure as an individual independent stage of the budget process related to correction of components of the State Budget of Ukraine in the process of its implementation.

Each of the aforementioned stages has a respective constitutional basis (Articles 85.1.4, 96, 97 and 116.6 of the Constitution).

Provisions of Article 93.1 of the Constitution provide for an exhaustive list of subjects of the right of legislative initiative at the initial stage of the legislative process — initiation of a draft law through submitting it for consideration of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Elaboration of a draft law is a specific type of activities that precedes the stage of submission (tabling) of the draft law and hence is not immediately related to the subjects mentioned in Article 93.1 of the Constitution.

On the assumption thereof, the Constitutional Court believes that elaboration of a draft law on the State Budget of Ukraine (Article 116.6 of the Constitution, Article 32.1 of the Code) and its submission to the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 96.2 of the Constitution, Article 37.2 of the Code) are independent stages of the budget process.

Therefore, there are grounds to conclude that provisions of paragraph 13 Article 20.1.1 of the Law may not be the subject of official interpretation in terms of

provisions of Article 116.6 of the Constitution since they determine the stage of elaboration of draft laws in the State Budget of Ukraine and introducing amendments to the State Budget of Ukraine and not to the stage of their submission to the Verkhovna Rada of Ukraine.

Provisions of Chapter 9 of the Code determine the authorities of the Cabinet of Ministers of Ukraine at such stage of the budget process as introducing amendments to the law on the State Budget of Ukraine, namely: «the Cabinet of Ministers of Ukraine carries out a quarterly assessment of compliance of expected macro-indicators of economic and social development of Ukraine with the indicators that were taken into consideration when approving the State Budget of Ukraine for a relevant budget period» (third sentence of Article 52.1); the Cabinet of Ministers of Ukraine within two weeks from the day of announcement of conclusions on over-fulfillment of the income part of the State Budget of Ukraine is to submit to the Verkhovna Rada of Ukraine a respective draft law on introducing amendments to the law on the State Budget of Ukraine (Article 53.3); the Cabinet of Ministers of Ukraine, should revenues of the general fund of the State Budget of Ukraine be under-fulfilled more than 15 per cent of the sum envisaged in the calculation of the state budget for a quarter, upon a motion of the Ministry of Finance of Ukraine is to elaborate and submit to the Verkhovna Rada of Ukraine a draft law on introducing amendments the law on the State Budget of Ukraine (Article 54.2).

However, a system analysis of provisions of Articles 52, 53 and 54 of the Code confirms that these norms do not envisage an exclusive right of legislative initiative of the Cabinet of Ministers of Ukraine concerning introducing amendments to the law on the State Budget of Ukraine. The aforementioned authorities of the Cabinet of Ministers of Ukraine do not restrict rights of other subjects provided for in Article 93 of the Constitution to submit to the Verkhovna Rada of Ukraine a draft law on introducing amendments to the law on the State Budget of Ukraine.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

Provisions of Articles 52.2, 53.3 and 54.2 of the Budget Code in terms of provisions of Articles 93.1, 92.2 of the Constitution should be understood as reading that submission of draft laws on introducing amendments to the law on the State Budget of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine is not an exclusive right of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The right to submit draft laws on introducing amendments to the State Budget of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine belongs to all subjects of the right of legislative initiative mentioned in Article 93.1 of the Constitution.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Бринцева В. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1
частини першої статті 20 Закону України
«Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52,
частини третьої статті 53, частини другої статті 54
Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93,
частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України
(справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін
до закону про Державний бюджет України)

1. Автори клопотання просять дати тлумачення відповідних конституційних положень щодо кола суб'єктів, яким належить право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

2. Рішенням від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 (далі — Рішення) Конституційний Суд України встановив, що положення частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96 Конституції України слід розуміти так, що подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України.

Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України.

3. В основу Рішення Конституційний Суд України поклав доктрину буквально-го тлумачення змісту лише однієї з конституційних норм.

Дійсно, в частині першій статті 93 Конституції України визначено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Наведена конституційна норма не містить будь-яких обмежень стосовно предмета законодавчої ініціативи, однак системний аналіз інших конституційних положень дає підстави застосовувати до конституційного унормування бюджетного процесу доктрину пріоритетності спеціальних конституційних норм у разі їх неузгодженості із загальними.

У цьому конкретному випадку є всі підстави вважати, що загальне право законодавчої ініціативи Президента України і народних депутатів України, передбачене частиною першою статті 93 Конституції України, обмежується частиною другою статті 96 Конституції України, де зазначено, що проект закону про Дер-

жавний бюджет України на наступний рік подає до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України. В унормуванні бюджетного процесу ця конституційна норма є спеціальною, і ні в кого не виникає сумнівів, що у такому разі єдиним спеціальним суб'єктом законодавчої ініціативи є уряд.

Питання, пов'язані з внесенням змін до закону про Державний бюджет України, Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення виділив в окрему групу без переконливого обґрунтування. Внаслідок цього допущена алогічність у висновках щодо специфіки законодавчого забезпечення бюджетного процесу, яка полягає в тому, що ініціювати прийняття самого закону має право лише Кабінет Міністрів України, а внесення змін до нього — також інші суб'єкти законодавчої ініціативи.

Така правова позиція не сприяє забезпеченню збалансованості державного бюджету, вона лише створює передумови для його розбалансування.

Збалансованість бюджету в першу чергу забезпечується наявною стабільною законодавчою базою, яка врегульовує весь бюджетний процес у державі, починаючи з розробки проекту закону, коригування і постійного ефективного контролю за його виконанням. Основоположним є визначення на конституційному рівні спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи в особі Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України лише на Кабінет Міністрів України покладена функція розробки проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання. Крім того, Кабінет Міністрів України забезпечує економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової політики та політики у сферах праці та соціального забезпечення населення; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності (пункти 1, 2, 3, 4, 5 статті 116 Конституції України).

Саме на виконання цих завдань спрямовані приписи Конституції України, де зазначено, що Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України (пункт 6 статті 116) і звітує перед Верховною Радою України за його виконання (частина перша статті 97). Ці норми дають підстави для висновку про наявність конституційно-правової відповідальності уряду за неналежну роботу щодо забезпечення бюджетного процесу.

Наявність спеціального суб'єкта, уповноваженого повною мірою здійснювати (забезпечувати) бюджетний процес, зокрема і шляхом внесення до Верховної Ради України відповідних законопроектів, є головним чинником забезпечення збалансованості бюджету.

У підпункті 3.4 мотивувальної частини Рішення містяться посилання на окремі положення Бюджетного кодексу України. Але при цьому залишено без належної правової оцінки ті приписи, які додатково закріплюють статус Кабінету Міністрів України як єдиного суб'єкта, наділеного правом вносити до Верховної Ради проект закону як основний, так і про внесення змін до закону про Державний бюджет України (статті 52, 53 Бюджетного кодексу України). Системний аналіз норм спеціальних законів і відповідних положень Закону України «Про Кабінет

Міністрів України» (абзац 13 пункту 1 частини першої статті 20) з наведеними конституційними нормами дає підстави для висновку про їх відповідність спеціальній конституційній нормі (частина друга статті 96 Конституції України).

Крім того, висновок Конституційного Суду України у цій справі не повною мірою узгоджується з попередніми його рішеннями. Так, у справі № 2-рп/2001, по якій винесено Рішення від 28 березня 2001 року, проблема щодо кола суб'єктів законодавчої ініціативи розглядалась зовсім в іншому аспекті. В Рішенні Конституційного Суду України від 17 травня 2001 року у пункті 1 резолютивної частини зазначено, що положення частини першої статті 93 Конституції України в аспекті порушеного в конституційному поданні питання треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України.

4. Таким чином, оскільки Конституція України не містить будь-яких застережень щодо особливостей законодавчої процедури стосовно законопроектів про внесення змін до попередніх законів, треба застосовувати положення спеціальної конституційної норми (частини другої статті 96), відповідно до якої виключно Кабінет Міністрів України є суб'єктом розробки і внесення до Верховної Ради України законопроектів що стосуються, зокрема, і змін до закону про Державний бюджет України. Таке праворозуміння наведених конституційних положень не позбавляє права народних депутатів України і Президента України вносити свої пропозиції до законопроектів, поданих до парламенту Кабінетом Міністрів України на наступних стадіях.

Саме така правова позиція Конституційного Суду України могла б сприяти створенню передумов для збалансованості Державного бюджету України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Бринцев

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Домбровського І. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 54 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1
частини першої статті 20 Закону України
«Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52,
частини третьої статті 53, частини другої статті 54

Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої
статті 93, частини другої статті 96,
пункту 6 статті 116 Конституції України
(справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін
до закону про Державний бюджет України)

Конституційний Суд України (далі — Суд) 13 січня 2009 року прийняв Рішення № 1-рп/2009 за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (далі — Рішення).

Повністю погоджуючись із висновком Суду щодо права подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених у частині першій статті 93 Конституції України, вважаю за необхідне викласти свою думку щодо інших питань та позицій Суду, викладених у Рішенні.

1. Як видно зі змісту клопотання, його автори просять дати офіційне тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі — Закон), частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) у системному зв'язку з положеннями частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України, роз'яснивши, чи необхідно розуміти зазначені норми Закону і Кодексу так, що єдиним суб'єктом законодавчої ініціативи щодо внесення проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України є Кабінет Міністрів України, чи такий законопроект може вносити і Президент України або народні депутати України як суб'єкти законодавчої ініціативи, визначені у статті 93 Конституції України.

Вважаю, що при тлумаченні цих норм Суд повинен був, виходячи з положень частини другої статті 19 Конституції України щодо його обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, та Закону України «Про Конституційний Суд України» (зокрема статті 95):

1) дати офіційне тлумачення, зважаючи на зміст подання і сформульовані у ньому питання та зміст кожної із зазначених норм Закону і Кодексу;

2) врахувати зміст відповідних положень статей 93, 96, 116 Конституції України (однак самі ці статті тлумаченню не підлягають, оскільки про це не йдеться у поданні);

3) врахувати аспект, в якому це питання порушено у поданні, а саме: чи мають право Президент України і народні депутати України подавати до Верховної Ради України відповідні законопроекти (тобто реалізовувати своє право законодавчої ініціативи, передбачене у частині першій статті 93 Конституції України).

2. Зважаючи на сформульовані у конституційному поданні запитання, вважаю, що відповідь на них міститься у Рішенні Конституційного Суду України від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001 (справа про зміни до закону про бюджет).

Так, в пункті 1 резолютивної частини вказаного Рішення зазначено: «Положення частини першої статті 93 Конституції України в аспекті порушеного в конституційному поданні питання треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116 Конституції України)».

Таким чином, з цього Рішення випливає право зазначених у частині першій статті 93 Конституції України суб'єктів права законодавчої ініціативи вносити до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Закону України про Державний бюджет України, тому необхідності у повторному (додатковому) тлумаченні з цього питання немає.

Сформулювавши в резолютивній частині Рішення положення: «Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України», Суд залишив поза увагою положення частини першої статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до якого у резолютивній частині рішення Суду офіційно тлумачаться положення Конституції України та законів України, щодо яких було конституційне подання чи звернення. У конституційному поданні 54 народних депутатів України клопотання про тлумачення частини першої статті 93 Конституції України не було.

Крім того, положення абзацу другого пункту 1 резолютивної частини Рішення є не зовсім коректним у контексті тлумачення в абзаці першому цього пункту норм Кодексу, оскільки у них йдеться, по-перше, тільки про одного із суб'єктів законодавчої ініціативи — Кабінет Міністрів України; по-друге, що зазначені норми врегульовують форму акта, яким можуть пропонуватися зміни до закону про Державний бюджет України (частина друга статті 52 Кодексу), обов'язок Кабінету Міністрів України — у встановлений термін подати до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України та підстави для таких дій (частина третя статті 53, частина друга статті 54 Кодексу).

Таким чином, зі змісту статей 52, 53, 54 Кодексу випливає, що вони визначають обставини, за наявності яких Кабінет Міністрів України зобов'язаний (а не має право) в установлені терміни подати до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України. Це особливі норми, які визначають, доповнюють і конкретизують конституційний обов'язок Кабінету Міністрів України у сфері розробки та подання до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116 Конституції України).

За таких обставин Суд, на мою думку, мав би дати таке тлумачення: в аспекті конституційного подання та у системному зв'язку з положеннями частини першої статті 93, частини другої статті 96 і пункту 6 статті 116 Конституції України положення частини третьої статті 53 та частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України треба розуміти як визначений законом обов'язок Кабінету Міністрів України у разі виникнення обставин, зазначених у цих статтях, у встановлені строки подати до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України поточного періоду. Вказані норми не передбачають такого обов'язку для інших суб'єктів законодавчої ініціативи, зазначених у частині першій статті 93 Конституції України, але не позбавляють їх права на такі дії.

Фактично Суд штучно (шляхом офіційного тлумачення частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Кодексу) розширив суб'єктний склад, визначений у цих нормах: крім Кабінету Міністрів України поширив їх дію на Президента України та народних депутатів України. Така позиція Суду є некоректною стосовно двох останніх суб'єктів, оскільки Президент України та народні депутати України мають право (а не зобов'язані) реалізовувати право законодавчої ініціативи (зокрема і в обговорюваній сфері) відповідно до частини першої статті 93 Конституції України. Тобто йдеться про їх конституційно визначені повноваження, а Конституція України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116) та зазначені норми Кодексу зобов'язують Кабінет Міністрів України до таких дій.

Віднесення законодавчо визначених повноважень до сфери повноважень Президента України є некоректним і суперечить правовій позиції Конституційного Суду України, викладеній у Рішенні Суду від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), де зазначено, що «Відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливорює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)».

З практичної точки зору таке тлумачення може призвести до непорозумінь і виникнення суперечок, наприклад з питання, чи повинні Президент України, народні депутати України дотримуватись особливих вимог, зазначених у статтях 52, 53, 54 Кодексу, щодо наявності обставин (підстав) та строків подання проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

3. За змістом частини першої статті 93 та пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні має бути наведено правове обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні відповідних положень Конституції України чи законів України.

Суб'єкт права на конституційне подання у своєму зверненні до Суду, клопочучи про тлумачення абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону, частини другої статті 52 Кодексу, запитує, чи можуть Президент України або народний депутат України подавати до Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до закону про Державний бюджет України, чи суб'єктом такого звернення є тільки Кабінет Міністрів України, тобто йдеться про тлумачення цих положень щодо суб'єктного складу.

Однак саме в зазначених положеннях Закону та Кодексу питання щодо суб'єктів законодавчої ініціативи не регулюються.

За таких обставин вважаю, що у конституційному поданні відсутнє обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні цих норм в аспекті порушених питань, що відповідно до пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для припинення провадження у справі.

Таким чином, вважаю, що через зазначені методологічні помилки у визначенні предмета тлумачення правильне по суті рішення певною мірою втратило у змістовному наповненні.

Суддя Конституційного Суду України

І. Домбровський

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Кампа В. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 54 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1
частини першої статті 20 Закону України
«Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52,
частини третьої статті 53, частини другої статті 54
Бюджетного кодексу України в аспекті положень
частини першої статті 93, частини другої статті 96,
пункту 6 статті 116 Конституції України
(справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін
до закону про Державний бюджет України)

1. У Рішенні від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 (далі — Рішення) Конституційний Суд України дав тлумачення положень частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96 Конституції України. Зокрема, згідно з позицією Конституційного Суду України зазначені положення слід розуміти так, що подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України. Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України.

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

Рішення Конституційного Суду України має відповідати основним принципам його діяльності, зокрема принципам повноти та всебічності. На мою думку, як у мотивувальній, так і в резолютивній частині Рішення наявні суттєві недоліки.

2. Надана Конституційним Судом України інтерпретація положень, тлумачення яких просять дати автори клопотання, обмежується відповіддю на питання, порушене у конституційному поданні, тобто без детального роз'яснення їх змісту. Водночас у Рішенні не дається тлумачення поняття «права законодавчої ініціативи в бюджетній сфері», яке, на мою думку, означає офіційне внесення суб'єктами такого права — в межах своєї предметної компетенції (предметів відання) — на розгляд парламенту законопроектів про зміни Державного бюджету України. У цій справі йшлося лише про один із шляхів здійснення права законодавчої ініціативи, визначених у частині п'ятій статті 89 Регламенту Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI — внесення проектів законів, оскільки саме про це повноваження ставили питання народні депутати України.

3. Змішування предметної компетенції суб'єктів права законодавчої ініціативи, яке полягає у внесенні зазначеними суб'єктами на розгляд парламенту законопроектів з питань компетенції інших суб'єктів цього права, є поширеною практикою. Це також стосується й бюджетного процесу.

У частині першій статті 93 Конституції України закріплено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Взятє само по собі зазначене конституційне положення не передбачає відмінностей щодо змісту та обсягу цього права вказаних суб'єктів. Але у системному зв'язку із таким критерієм, як межі предметної компетенції названих суб'єктів права законодавчої ініціативи, ці відмінності існують, про що свідчать положення Конституції України.

4. Повноваження щодо ініціювання проекту закону про Державний бюджет України та подальшого внесення змін до нього чітко визначені Конституцією України та чинним законодавством України тільки для Кабінету Міністрів України.

За Основним Законом України, крім Кабінету Міністрів України, право вносити до Верховної Ради України законопроекти про зміни до закону про Державний бюджет України належить й іншим суб'єктам права законодавчої ініціативи. Це обумовлюється, зокрема, тим, що бюджетний процес відбувається під впливом трьох програм діяльності — Кабінету Міністрів України, схваленої коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, депутатських фракцій парламентської опозиції та Президента України, які представляють інтереси різних частин Українського народу. Однак Конституція України та бюджетне законодавство України не розкривають особливості бюджетної правоздатності цих суб'єктів законодавчої ініціативи.

На час закріплення повноважень Кабінету Міністрів України у бюджетно-законодавчому процесі (1996–2001 роки) в державі діяла президентсько-парламентська форма правління. Нині ж чинне бюджетне законодавство не враховує зміну форми правління в результаті конституційної реформи 2004 року, а тому не вирішеним є питання збалансування повноважень парламентської більшості, парламентської опозиції та Президента України у сфері бюджетно-законодавчого процесу. Це питання повинен урегулювати законодавець.

5. Верховна Рада України діє виключно у встановлених Конституцією України межах (стаття 85, інші статті, що її доповнюють і деталізують, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/1998). Діяльність народних депутатів України функціонально спрямована на реалізацію повноважень єдиного органу законодавчої влади (пункт 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003). Згідно зі статтею 8 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII народний депутат України зобов'язаний діяти лише в межах повноважень парламенту і не використовувати депутатський мандат в особистих цілях.

Саме діяльність народних депутатів України із здійснення конституційних повноважень (предметної компетенції) Верховної Ради України зобов'язує їх як представників Українського народу реалізовувати та захищати національні інтереси. Зазначені положення є підставою для реалізації права народних депутатів України вносити до Верховної Ради України законопроекти щодо змін до Державного бюджету України. Вказане депутатське повноваження насамперед гарантує право народних депутатів України від парламентської опозиції у Верховній Раді України реалізовувати свої передвиборчі зобов'язання перед виборцями.

До питань, з яких народні депутати України можуть вносити проекти законодавчих змін до Державного бюджету України, на наш погляд, слід віднести, зокрема, призначення всеукраїнського референдуму, фінансування Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо. Отже, додаткове фінансування цих питань з Державного бюджету України має бути спрямоване на посилення контролю за діяльністю виконавчої влади.

6. Президент України також здійснює свою діяльність лише в межах конституційних повноважень, закріплених, зокрема, у статті 106 Конституції України (підпункт 2.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 3-рп/2008). Тому внесення Президентом України законопроектів про зміни до Державного бюджету України покликано забезпечити реалізацію його конституційних повноважень. Це право глави держави узгоджується з принципом діяльності щодо забезпечення реалізації його передвиборної програми, ухваленої на президентських виборах більшістю Українського народу.

На нашу думку, Президент України має безперечне право на внесення проектів про зміни закону про Державний бюджет України у зв'язку з проголошенням всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, призначенням позачергових виборів народних депутатів України, керівництвом зовнішньополітичною діяльністю, національною безпекою та обороною, введенням надзвичайного стану тощо. З питань виключної компетенції право Президента України вносити зазначені проекти змін не може ставитися у залежність від бюджетно-фінансової політики Кабінету Міністрів України, оскільки народ буде позбавлений права на всеукраїнський референдум, позачергові вибори народних депутатів України тощо.

7. Таким чином, подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України має право Кабінет Міністрів України відповідно до його повноважень у бюджетному процесі, Президент України — у межах своїх конституційних питань відання (предметної компетенції), народні депутати України — в межах конституційних питань відання (предметної компетенції) Верховної Ради України. Встановлення чітких меж предметної компетенції суб'єктів законодавчої ініціативи в бюджетному процесі дасть можливість уникнути змішування їх компетенції та сприятиме нормальному функціонуванню механізму стримувань і противаг як умови стабільності конституційного ладу.

8. Отже, на наш погляд, у Рішенні акцент треба було зробити на межах здійснення права законодавчої ініціативи Президентом України, народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України. Про це слід було зазначити у скороченій назві справи. Крім цього, у резолютивній частині Рішення варто було наголосити, що право Кабінету Міністрів України щодо подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України, здійснюється ним відповідно до питань його відання (предметної компетенції) в бюджетному процесі.

Відсутність законодавчого врегулювання бюджетної правоздатності Президента України та народних депутатів України не може позбавити їх фактично права законодавчої ініціативи при внесенні законодавчих змін до Державного бюджету України, зокрема Президента — у межах його предметної компетенції, народних депутатів України — у межах предметної компетенції Верховної Ради України. У цьому, на наш погляд, полягає гарантія від змішування предметів відання суб'єктів права законодавчої ініціативи та налагодження взаємодії у процесі здійснення їх повноважень.

Суддя Конституційного Суду України

В. Кампо

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Маркуш М. А.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1
частини першої статті 20 Закону України
«Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52,
частини третьої статті 53, частини другої статті 54
Бюджетного кодексу України в аспекті положень

частини першої статті 93, частини другої статті 96,
пункту 6 статті 116 Конституції України
(справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін
до закону про Державний бюджет України)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 у справі про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України (далі — Рішення).

Згідно з пунктом 1 резолютивної частини Рішення «Положення частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96 Конституції України слід розуміти так, що подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України.

Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України».

1. Вважаю положення пункту 1 резолютивної частини Рішення недостатньо обґрунтованими, такими, що базуються на буквальному тлумаченні (інтерпретації) змісту лише однієї з норм Конституції України — статті 93, без проведення системного аналізу оспорюваних положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України. Висновок, зроблений у резолютивній частині Рішення на підставі статті 93 Конституції України, суперечить окремим її положенням, які стосуються бюджетного процесу, спростовується ними, а отже, є юридично помилковим.

1.1. У частині першій статті 93 Конституції України закріплено право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за Президентом України, народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України. Зазначене конституційне положення є загальним і не передбачає відмінностей у змісті й обсязі цього права щодо вказаних суб'єктів (Рішення Конституційного Суду України від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001 у справі про зміни до закону про бюджет).

Однак іншими нормами Конституції України закріплено виняток із цього загального правила, за яким встановлено вичерпний перелік спеціальних законопроектів та визначено спеціальних суб'єктів права законодавчої ініціативи, які можуть подавати до Верховної Ради України вказані законопроекти. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік подає Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96 Конституції України), законопроект про внесення змін до Конституції України може подавати Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційно-

го складу Верховної Ради України (стаття 154, частина перша статті 156 Конституції України).

1.2. Конституція України, встановлюючи загальні положення бюджетного процесу, визначає його учасників та їх повноваження.

Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України на наступний рік і подає його до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, звітує перед Верховною Радою України про його виконання (частина друга статті 96, частина перша статті 97, пункт 6 статті 116 Конституції України).

Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96 Конституції України).

1.3. Бюджетний кодекс України (далі — Кодекс) унормовує основи бюджетного процесу і регламентацію його стадій, а саме:

— глава 6 «Складання проекту Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо реалізації його конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

— глава 7 «Розгляд та прийняття Державного бюджету України» регламентує діяльність Верховної Ради України щодо реалізації її конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

— глава 8 «Виконання Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо його конституційного обов'язку забезпечувати виконання Державного бюджету України;

— глава 9 «Внесення змін до закону про Державний бюджет України» регламентує цю процедуру як окрему самостійну стадію бюджетного процесу щодо коригування складових Державного бюджету України в період його виконання.

Кожна із зазначених стадій має відповідне конституційне підґрунтя (пункт 4 частини першої статті 85, статті 96, 97, пункт 6 статті 116 Конституції України).

У положеннях глави 9 Кодексу визначено повноваження Кабінету Міністрів України на такій стадії бюджетного процесу, як внесення змін до закону про Державний бюджет України, зокрема: «Кабінет Міністрів України проводить щоквартальну оцінку відповідності прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період» (третє речення частини першої статті 52); Кабінет Міністрів України протягом двох тижнів з дня оголошення висновків про перевиконання доходної частини Державного бюджету України зобов'язаний подати до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України (частина третя статті 53); Кабінет Міністрів України у разі недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків від суми, передбаченої розписом державного бюджету на квартал, за пропозицією

Міністерства фінансів України розробляє і подає до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України (частина друга статті 54).

Таким чином, при вирішенні спору щодо наявності права законодавчої ініціативи у бюджетному процесі в інших, крім Кабінету Міністрів України, суб'єктів треба було виходити із доктрини пріоритетності застосування норм Конституції України до спеціальних законопроектів, які вносяться спеціальними суб'єктами права законодавчої ініціативи. Єдиним спеціальним суб'єктом права законодавчої ініціативи в бюджетному процесі є Кабінет Міністрів України.

2. Суб'єкт права на конституційне подання — 54 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі — Закон), частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України.

2.1. Висновок в абзаці другому підпункту 3.4 мотивувальної частини Рішення про те, що системний аналіз положень статей 52, 53, 54 Кодексу підтверджує, що ці норми не передбачають виключного права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України, та про право всіх суб'єктів, визначених у частині першій статті 93 Конституції України, подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України є необґрунтованим.

Аналіз оспорюваних положень Закону та Кодексу не зроблено в їх системному зв'язку з положеннями пунктів 3, 4 частини першої статті 85, частин другої, третьої статті 95, частин першої, другої статті 96, статті 97, пункту 6 статті 116 Конституції України.

Закон про Державний бюджет України має особливу правову природу та є спеціальним законом, оскільки Конституція України:

- розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо прийняття законів та затвердження Державного бюджету України (пункти 3, 4 частини першої статті 85);

- визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116);

- закріплює особливий порядок подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (частина друга статті 96);

- встановлює окрему процедуру затвердження і внесення змін та виконання Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96, пункт 6 статті 116);

- передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії з 1 січня по 31 грудня (частина перша статті 96);

— передбачає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (стаття 97).

Державний бюджет України за своєю природою є фінансовим планом, який визначає джерела доходів та будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, тобто встановлює розподіл державних фінансових ресурсів (частина друга статті 95 Конституції України). Положення зазначеного закону закріплюють показники надходжень і видатків Державного бюджету України та визначають державні фінансові гарантії реалізації правил, передбачених іншими законами. Державний бюджет України не може розглядатися як базовий нормативно-правовий акт, що регулює суспільні відносини, яким є закон. Коло питань, які регулюються законом про Державний бюджет України, вичерпно окреслено відповідною конституційною нормою. Це річний план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на цей період. Такий акт приймається щороку, тобто діє не на постійній, а на тимчасовій основі і після закінчення визначеного в ньому періоду (терміну), на який його було прийнято, втрачає чинність.

2.2. Зміни до закону вносяться з метою конкретизації, усунення прогалин, деталізації або відміни (скасування) окремих частин базового закону, тобто закон про внесення змін має функціональне призначення — обслуговує базовий закон, зв'язаний з ним змістовно та концептуально, служить формою для трансформації (перенесення) вказаних у ньому змін до базового закону та повністю виконує свою функцію після набрання чинності законом про внесення змін, оскільки стає складовою базового закону, до якого вносилися зміни.

Однією з особливостей змін до Державного бюджету України є те, що після набрання ними чинності вони стають невід'ємною складовою закону про Державний бюджет України на поточний рік, його окремими положеннями, набувають такої самої юридичної сили, як і всі інші норми Державного бюджету України, і не діють окремо від нього. Закон України про внесення змін до Державного бюджету України є лише засобом (формою) внесення цих змін до Державного бюджету України. Після набрання ними чинності положення в частині змін до закону про Державний бюджет України набувають статусу закону.

Таким чином, закон про Державний бюджет України є формою затвердження Державного бюджету України, його легалізації. Це правовий акт, шляхом затвердження якого Верховна Рада України затверджує, легітимізує (узаконює) фінансовий план держави на рік, а закон про внесення змін до закону про Державний бюджет України є засобом внесення змін (їх трансформування) до Державного бюджету України, тобто виступає формою легалізації проекту змін до Державного бюджету України, які вносить Кабінет Міністрів України шляхом розроблення і подання проекту змін до Державного бюджету України.

Цей висновок відповідає положенням Конституції України, за якими виключно законами України встановлюється Державний бюджет України (пункт 1 части-

ни другої статті 92 Конституції України), а отже, і зміни до Державного бюджету України.

3. Перелік суб'єктів, яким надано право законодавчої ініціативи щодо подання Державного бюджету України на затвердження до Верховної Ради України, є вичерпним, і таким суб'єктом є Кабінет Міністрів України.

Внесення проекту закону про Державний бюджет України пов'язане з його розробленням. Розроблення проекту закону про Державний бюджет України є, як і його подання, виключним повноваженням Кабінету Міністрів України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116 Конституції України).

Конституція України не закріплює повноважень Президента України та народних депутатів України щодо законодавчої ініціативи при поданні до Верховної Ради України проекту Державного бюджету України. Логічним є внесення змін до Державного бюджету України саме Кабінетом Міністрів України. Не може Державний бюджет України розробляти і подавати один орган, а зміни до нього — інший.

«Кабінет Міністрів України проводить щоквартальну оцінку відповідності прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період» (третє речення частини першої статті 52); Кабінет Міністрів України протягом двох тижнів з дня оголошення висновків про перевиконання доходної частини Державного бюджету України зобов'язаний подати до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України (частина третя статті 53); Кабінет Міністрів України у разі недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України більш ніж на 15 відсотків від суми, передбаченої розписом державного бюджету на квартал, за пропозицією Міністерства фінансів України розробляє і подає до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України (частина друга статті 54).

Отже, на нашу думку, як розроблення і подання закону про Державний бюджет України Кабінетом Міністрів України на затвердження до Верховної Ради України, так і розроблення та подання проекту змін до Державного бюджету України є виключним повноваженням Кабінету Міністрів України — вищого органу в системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113, частина друга статті 96 Конституції України). Зазначений висновок відповідає конституційному принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, за яким органи влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України).

Висновком, зробленим у резолютивній частині Рішення, порушується збалансованість системи стримувань і противаг, закріплена в Конституції України. Таким чином, повноваження Кабінету Міністрів України щодо забезпечення виконання затвердженого Державного бюджету України, а також інші повноваження, які можуть бути реалізовані лише за умови виконання Державного бюджету України (стаття 116 Конституції України), опинилися під загрозою втручання до них інших суб'єктів владних повноважень.

4. Пункт 1 резолютивної частини Рішення впливатиме на дотримання конституційного принципу збалансованості бюджету, закріпленого в частині третій статті 95 Конституції України, за яким держава в особі органу, відповідального за виконання Державного бюджету України поточного року, яким є Кабінет Міністрів України, прагне до збалансованості бюджету України. Внесення всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи змін до Державного бюджету України створюватиме загрозу порушення принципу збалансованості бюджету. Виконання цього принципу, так само як і забезпечення виконання Державного бюджету України, неможливе, якщо до Державного бюджету України вноситимуть зміни інші суб'єкти законодавчої ініціативи відповідно до загального правила, передбаченого статтею 93 Конституції України. Така ситуація також унеможливорює притягнення до відповідальності Кабінету Міністрів України за розбалансування Державного бюджету України та його невиконання, а також невиконання обов'язку вносити зміни до Державного бюджету України за умов, встановлених Кодексом та Законом, тобто неможливою стане конституційно-правова відповідальність Уряду України за усунення від виконання чи неналежне виконання повноважень в бюджетній сфері.

5. Посилання в абзаці третьому підпункту 3.4 мотивувальної частини Рішення стосовно висновку, зробленого в абзаці другому пункту 3.4 Рішення, на позиції, викладені в Рішеннях Конституційного Суду України від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 (пункт 2 мотивувальної частини), від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001 (пункт 1 резолютивної частини) щодо офіційного тлумачення відповідних положень статті 93 Конституції України, є некоректними.

Суддя Конституційного Суду України

М. Маркуш

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
указів Президента України «Про рішення Ради національної безпеки
і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи
щодо забезпечення розвитку України як морської держави»,
«Про рішення Ради національної безпеки і оборони України
від 30 травня 2008 року «Про висновки Міжвідомчої робочої групи
з вивчення питань додержання законодавства при укладенні
та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться

у межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу
Чорного моря, між державою Україна
та компанією «Венко Інтернешнл лтд»

м. Киї в

23 грудня 2008 року

№ 58-уп/2008

Справа № 1-54/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого, Бауліна Юрія Васильовича, Бринцева Василя Дмитровича, Вдовіченка Сергія Леонідовича, Дідківського Анатолія Олександровича, Домбровського Івана Петровича, Кампа Володимира Михайловича, 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 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» від 20 травня 2008 року № 463 (Урядовий кур'єр, 2008 р., 27 травня) та Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року «Про висновки Міжвідомчої робочої групи з вивчення питань додержання законодавства при укладенні та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря, між державою Україна та компанією «Венко Інтернешнл лтд» від 4 червня 2008 року № 514 (Урядовий кур'єр, 2008 р., 10 червня).

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» від 20 травня 2008 року № 463 (далі — Указ № 463) та Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року «Про висновки Міжвідомчої робочої групи з вивчення питань додержання законодавства при укладенні та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах Прикерченської ділянки надр континент-

тального шельфу Чорного моря, між державою Україна та компанією «Венко Інтернешнл лтд» від 4 червня 2008 року № 514 (далі — Указ № 514).

Указом № 463 та Указом № 514 Президент України ввів у дію зазначені в них рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі — РНБОУ).

Народні депутати України вважають, що рішення РНБОУ є неконституційними і незаконними, оскільки при їх прийнятті порушено статтю 107 Конституції України та деякі статті Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», зокрема щодо функцій РНБОУ (стаття 3) та її компетенції (стаття 4), а також щодо порядку прийняття рішень (стаття 10).

Автори клопотання наголошують на тому, що відповідно до частини четвертої статті 106 Конституції України акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктом 18 частини першої цієї статті, повинні скріплюватися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Однак Указ № 463 та Указ № 514 не були скріплені підписами вказаних посадових осіб, що, на думку суб'єкта права на конституційне подання, є підставою для визнання їх неконституційними.

Народні депутати України стверджують, що рішення РНБОУ — невід'ємна складова указів Президента України, якими він вводить їх у дію, тобто мають прийматися на основі Конституції і законів України, відповідати встановленим Конституцією України вимогам щодо процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Тому, на їхню думку, видаючи Указ № 463 та Указ № 514, Президент України порушив вимоги статей 6, 8, 19, 106, 107 Конституції України.

2. Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 15 вересня 2008 року відмовила у відкритті конституційного 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», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, а Ухвалою від 7 жовтня 2008 року № 51-у/2008 Конституційний Суд України відкрив провадження у цій справі.

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

3.1. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Суб'єкт права на конституційне подання не навів правового обґрунтування невідповідності Указу № 463 та Указу № 514 Конституції України за їх змістом, а також не аргументував, що було порушено порядок їх розгляду, ухвалення (видання), встановлений Конституцією України.

3.2. На думку авторів клопотання, Указ № 463 та Указ № 514 є неконституційними через порушення встановленого Конституцією України порядку набрання ними чинності, оскільки не були скріплені підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (частина четверта статті 106 Конституції України).

Обґрунтовуючи необхідність додержання зазначеного порядку, народні депутати України посилаються на Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008, в якому, на їхню думку, Конституційний Суд України дійшов висновку, що вимога частини четвертої статті 106 Конституції України щодо скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, стосується тільки актів, якими формується персональний склад РНБОУ.

Однак таке твердження суб'єкта права на конституційне подання помилкове. У вказаному Рішенні Конституційного Суду України (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини) зазначено, що у статті 107 Конституції України визначено повноваження Президента України формувати персональний склад РНБОУ (частина четверта) та вводити своїми указами в дію її рішення (частина сьома). Окремо визначені у статті 107 Конституції України повноваження Президента України можуть реалізовуватися без застосування вимоги частини четвертої статті 106 Основного Закону України (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Тому ці аргументи не можуть вважатися правовим обґрунтуванням невідповідності Указу № 463 та Указу № 514 встановленому Конституцією України порядку набрання ними чинності. Інших аргументів щодо неконституційності Указу № 463 та Указу № 514 в конституційному поданні не наведено, що відповідно до пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для припинення конституційного провадження у справі.

4. Народні депутати України порушують також питання про визнання неконституційними Указу № 463 та Указу № 514 у зв'язку з невідповідністю Конституції України рішень РНБОУ від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» та від 30 травня 2008 року «Про висновки Міжвідомчої робочої групи з вивчення питань додержання законодавства при укладенні та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря, між державою Україна та компанією «Венко Інтернешнл лтд», введених у дію відповідно Указом № 463 та Указом № 514. Проте всупереч вимогам пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» суб'єкт права на конституційне подання не наводить правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності зазначених рішень.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 13, 39, 45, 51, 71 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

УХВАЛИВ:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» від 20 травня 2008 року № 463 та Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року «Про висновки Міжвідомчої робочої групи з вивчення питань додержання законодавства при укладенні та виконанні Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря, між державою Україна та компанією «Венко Інтернешнл лтд» від 4 червня 2008 року № 514 на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

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 затвердження Умов проведення конкурсу
з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод»

м. Київ
19 листопада 2008 року
№ 59-у/2008

Справа № 2-57/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бринцева Василя Дмитровича — головуєчого, 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, Маркуш Марії Андріївни, Мачужак Ярослави Василівни, Нікітіна Юрія Івановича — 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 (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» від 11 лютого 2008 року № 261-р (Урядовий кур'єр, 2008 р., 20 лютого).

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» від 11 лютого 2008 року № 261-р (далі — Розпорядження).

Необхідність звернення до Конституційного Суду України глава держави обґрунтовує тим, що Кабінет Міністрів України, видавши Розпорядження всупереч вимогам частини другої статті 19, частини третьої статті 113, пункту 5 статті 116, частини першої статті 117 Конституції України, перевищив свої повноваження.

Автор клопотання наголошує, що Розпорядження видано незважаючи на вимоги статті 42 Конституції України, що закріплює принцип забезпечення захисту державою конкуренції у підприємницькій діяльності, оскільки Розпорядженням передбачається проведення приватизації підприємства, яке займає монопольне становище на ринку послуг із перевантаження хімічної продукції в Україні. У конституційному поданні також наголошується, що внаслідок приватизації цього об'єкта в Україні відбувається монополізація зазначеного ринку послуг.

Президент України стверджує, що за відсутності державної програми приватизації, адекватної сучасному рівню розвитку суспільних відносин, приватизація відкритого акціонерного товариства «Одеський припортовий завод» не відповідає інтересам національної безпеки у цій сфері, а тому Розпорядження суперечить положенням частини першої статті 17 Конституції України, за якими забезпечення економічної безпеки держави є однією з її найважливіших функцій.

2. Друга колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 28 жовтня 2008 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, Законом України «Про Конституційний Суд України».

3. До Конституційного Суду України 18 листопада 2008 року надійшла письмова заява Президента України про відкликання свого конституційного подання.

За частиною першою 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 колегії суддів Конституційного Суду України про відмову у відкритті провадження у справі суб'єкт права на конституційне подання письмовою заявою відповідно до статті 44 Закону України «Про Конституційний Суд України» відкликав конституційне подання.

Враховуючи наведене 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 затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» від 11 лютого 2008 року № 261-р на підставі 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

**УХВАЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої, четвертої
статті 102² Закону України «Про вибори народних депутатів України»

м. Київ
9 грудня 2008 року
№ 61-у/2008

Справа № 2-59/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого, доповідача, Бринцева Василя Дмитровича, Вдовіченка Сергія Леонідовича, Головіна Анатолія Сергійовича, Джуна В'ячеслава Васильовича, Дідківського Анатолія Олександровича, Домбровського Івана Петровича, Кампа Володимира Михайловича, Колоса Михай-

ла Івановича, Маркуш Марії Андріївни, Нікітіна Юрія Івановича, Стецюка Петра Богдановича, Ткачука Павла Миколайовича, Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої, четвертої статті 102² Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 27–28, ст. 366; 2005 р., № 38–39, ст. 449; 2007 р., № 28, ст. 383).

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 56 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин першої, другої, четвертої статті 102² Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі — Закон) у системному зв'язку з положеннями пунктів 7, 8 частини першої статті 106 та пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України, зокрема в контексті таких питань:

— чи допускають положення частин першої, другої та четвертої статті 102² Закону формування окружних виборчих комісій з дотриманням представництва коаліції та опозиції у разі, якщо призначення позачергових виборів народних депутатів є наслідком несформування (відсутності) коаліції депутатських фракцій?

— чи можна розуміти положення частин першої та другої статті 102² Закону так, що Центральна виборча комісія не може визначити кількісний склад окружної виборчої комісії з дотриманням рівного представництва коаліції депутатських фракцій та опозиції (сукупності депутатських фракцій, які не входять до коаліції), сформованих у Верховній Раді України поточного скликання, і рівної кількості кандидатур від кожної фракції окремо у межах представництва коаліції та опозиції, якщо підставою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України стало несформування (відсутність) коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України?

Народні депутати України наголошують на тому, що положення частин другої, четвертої статті 102² Закону не можна застосовувати у випадку, коли Президент України достроково припиняє повноваження Верховної Ради України на підставі пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України, оскільки відсутній суб'єкт, уповноважений Законом на формування складу окружних виборчих комісій.

2. Ухвалою Третьої колегії суддів Конституційного Суду України від 3 листопада 2008 року відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі.

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

Відповідно до статті 93 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. Обов'язковою умовою такого подання є наявність правового обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні, як того вимагає положення пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Проаналізувавши зміст конституційного подання, Конституційний Суд України дійшов висновку, що автори клопотання не навели правового обґрунтування практичної необхідності у тлумаченні положень частин першої, другої, четвертої статті 102² Закону, а висловили власне їх розуміння і просять у порядку офіційного тлумачення дати відповіді на сформульовані в конституційному поданні питання.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що конституційне подання не відповідає вимогам статей 39, 93 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, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

УХВАЛИВ:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої, четвертої статті 102² Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665–IV на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

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 52 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень статті 87 Конституції України,
частини другої статті 14 Закону України
«Про Кабінет Міністрів України»

м. Київ

18 грудня 2008 року

№ 62-у/2008

Справа № 2-56/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

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

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 87 Конституції України, частини другої статті 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., № 25, ст. 241).

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 52 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 87 Конституції України, частини другої статті 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі — Закон), а також відповісти на запитання:

— за наявності яких підстав (фактів) не менш як одна третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України відповідно до частини першої статті 87 Конституції України може внести пропозицію у парламент, а Верховна Рада України розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;

— чи можливий розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, передбачений статтею 87 Конституції України, на позачерговій сесії парламенту;

— з якого моменту починається обчислення десятиденного строку розгляду питання Верховною Радою України про відповідальність Кабінету Міністрів України, встановленого частиною другою статті 14 Закону, — з дня внесення пропозиції із зазначеного питання до Апарату Верховної Ради України чи з дня внесення цієї пропозиції до переліку питань, що включені до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Автори клопотання пояснюють потребу в офіційному тлумаченні практикою реалізації положень Конституції України і Закону стосовно конституційно-правової відповідальності Кабінету Міністрів України.

2. Друга колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 28 жовтня 2008 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

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

До повноважень Конституційного Суду України належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 2 частини першої статті 150 Конституції України).

Народні депутати України, звернувшись з клопотанням дати офіційне тлумачення положень Конституції України та Закону щодо відповідальності Кабінету Міністрів України, поставили питання не інтерпретаційного, а суто консультативного характеру, прагнучи дізнатися: з яких підстав можливий розгляд Верховною Радою України питань про відповідальність та прийняття резолюції недовіри Уряду України; чи можливий розгляд цих питань на позачерговій сесії парламенту; з якого моменту починається обчислення десятиденного строку розгляду питання Верховною Радою України про відповідальність та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

Однак надання консультацій щодо застосування норм Конституції України та законів України у практичній діяльності органів державної влади не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Отже, суб'єкт права на конституційне подання звернувся з питаннями, непідвідомчими Конституційному Суду України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 13, 39, 41, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 87 Конституції України, частини другої статті 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI 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 поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України
«Деякі питання використання радіочастотного ресурсу України»

м. Київ
25 грудня 2008 року
№ 63-у/2008

Справа № 2-62/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого, Бауліна Юрія Васильовича, Бринцева Василя Дмитровича, Вдовіченка Сергія Леонідовича, Дідківського Анатолія Олександровича, Домбровського Івана Петровича — доповідача, Кампа Володимира Михайловича, 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 Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання використання радіочастотного ресурсу України» від 22 жовтня 2008 року № 942 (Офіційний вісник України, 2008 р., № 84, ст. 2815) (далі — Постанова).

Заслухавши суддю-доповідача Домбровського І. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати положення пункту 2 Постанови, в якому викладено в новій редакції позицію 19 розділу І, позицію 2 розділу ІІ Плану використання радіочастотного ресурсу України, в частині продовження строку використання радіотехнології «Цифровий стільниковий радіозв'язок CDMA-800» у смузі частот 840,45–842,97 МГц до 1 січня 2016 року, початку впровадження цифрового наземного телевізійного мовлення стандарту DVB-T у смузі радіочастот 822–846 МГц з 1 січня 2016 року такими, що не відповідають Конституції України, зокрема статтям 8, 17, 18, 19, 22, 34, 50, 113.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, вилучення до 1 січня 2016 року смуги радіочастот 822–846 МГц, що відповідає 65, 66, 67 телевізійним каналам, з використання засобами цифрового телевізійного мовлення порушує конституційні права громадян на інформацію, звужує можливості вільного і відкритого обговорення суспільно важливих проблем за допомогою телебачення.

2. Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 22 грудня 2008 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України».

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

Відповідно до частини першої статті 152 Основного Закону України закони та інші правові акти визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Згідно з пунктом 4 частини другої статті 39, частиною першою статті 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні має зазначатися правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта чи його окремих положень.

Аналіз клопотання вказує на те, що в ньому зроблено лише посилання на статті 8, 17, 18, 19, 34, 50, 113 Конституції України та наведено їх зміст, а правового обґрунтування невідповідності положень Постанови цим нормам Конституції України немає.

Що стосується посилання Президента України на невідповідність Постанови частині третій статті 22 Конституції України, то Конституційний Суд України зазначає, що на відповідність цій нормі Основного Закону України можна перевіряти закони, а не акти Кабінету Міністрів України. Зазначене свідчить про

непідвідомчість конституційного подання в цій частині Конституційному Суду України.

За таких обставин є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження згідно з вимогами пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 71, пунктом 1 статті 82 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання використання радіочастотного ресурсу України» від 22 жовтня 2008 року № 942 на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», та непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

(січень — лютий 2009 року)

СІЧЕНЬ

- 21–26 січня Голова Конституційного Суду України А. Стрижак взяв участь у Всесвітній конференції конституційного судочинства «Вплив конституційного правосуддя на суспільство та розвиток глобальної юриспруденції з питань захисту прав людини», організованій Конституційним Судом Південно-Африканської Республіки спільно з Європейською Комісією «За демократію через право» (м. Кейптаун, ПАР)
- 28–31 січня делегація Конституційного Суду України на чолі з заступником керівника Секретаріату Конституційного Суду України — керівником Управління правової експертизи Є. Бурлаєм на запрошення Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва в рамках консультаційної програми Федерального уряду Німеччини (колишня ТРАНСФОРМ) відвідала м. Карлсруе (ФРН) з метою ознайомлення з системою науково-аналітичного та експертного забезпечення діяльності Федерального Конституційного Суду Німеччини

ЛЮТИЙ

- 17 лютого зустріч Голови Конституційного Суду України А. Стрижака з керівником проєктів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, керівником представництв Фонду в Києві та Мінську Ш. Хюльсхьорстером



ПІДСУМКОВА ДЕКЛАРАЦІЯ

Всесвітньої конференції з конституційного судочинства (Кейптаун, 22–24 січня 2009 року)

22–24 січня 2009 року у Кейптауні відбулася Всесвітня конференція з питань конституційного судочинства «Вплив конституційного правосуддя на суспільство та розвиток глобальної юриспруденції з питань захисту прав людини», організована Конституційним Судом Південно-Африканської Республіки спільно з Венеціанською Комісією Ради Європи. Ця подія збіглася з 60-річчям із дня створення Ради Європи та прийняття Загальної декларації прав людини.

Організатори вдячні Міністерству юстиції та конституційного розвитку Південно-Африканської Республіки, уряду Норвегії та Центру Ради Європи «Північ-Південь», регіональним та лінгвістичним групам за підтримку в підготовці Конференції, особливо на етапі попередніх зустрічей у Вільнюсі, Сеулі та Алжирі.

У Конференції взяли участь представники 93 конституційних судів, конституційних рад та верховних судів, наділених юрисдикцією розглядати конституційні справи та справи щодо прав людини.

Всесвітня Конференція вперше зібрала суди та ради, що належать до таких регіональних та лінгвістичних груп:

- конституційні суди Азії;
- Асоціація конституційних судів, яких об'єднує використання французької мови (ACCPUF);
- суди Співдружності (Commonwealth);
- Конференція органів конституційного контролю країн молодшої демократії (CCCOCYD);
- Конференція європейських конституційних судів (CECC);
- Іbero-Американська конференція конституційного правосуддя (CIJC);
- Комісія південно-африканських суддів (SAJC);
- Союз арабських конституційних судів та рад (UACCC);
- суди, що використовують португальську мову.

За результатами Конференції сформульовано висновок, за яким конституційне судочинство є найважливішим фактором у справі зміцнення і розвитку основних цінностей, закріплених у конституціях, що є основою для роботи судів та рад, які взяли участь у Всесвітній конференції та чий рішення мають вирішальний вплив на суспільство.

Учасники підкреслили важливість дотримання прав людини в усьому світі та наголосили, що уряди повинні дотримуватися міжнародних інструментів захисту прав людини.

Виступи та обговорення на Всесвітній конференції засвідчили, що поступово формується загальна юриспруденція у сфері захисту прав людини як на регіональному, так і на світовому рівнях. Один із виявлених аспектів полягає в тому, що ця тенденція визначається об'єднавчою силою Загальної декларації прав людини та пактів ООН. Іншими факторами є рішення регіональних судів, зокрема Європейського суду з прав людини, Міжамериканського суду з прав людини та Африканського суду з прав людини. У процесі прийняття рішень Суди все частіше надихаються правовою практикою судів з аналогічною юрисдикцією інших країн та навіть інших континентів, що сприяє накопиченню досвіду та обміну ним між судами.

Незважаючи на те, що конституції держав різняться одна від одної, основні принципи, закладені в них, зокрема щодо захисту прав людини, поваги людської гідності, дотримання Конституції та верховенства права, є спільними. Юридична аргументація при застосуванні цих принципів в одній країні може стати поштовхом для напрацювання ідей в іншій незалежно від того, наскільки відрізняються їхні конституції.

Обмін інформацією та досвідом між судами та радами має розширюватися на регіональному та світовому рівнях. Учасники Всесвітньої конференції схвалили та підтримали регіональні та лінгвістичні групи, а також закликали їх членів використовувати засоби обміну інформацією і досвідом, які надає Венеціанська Комісія Ради Європи, — зокрема електронну базу CODICES (www.CODICES.coe.int) і Венеціанський Форум «он-лайн».

Учасники визнали корисність проведеної Всесвітньої конференції та доручили Бюро у складі голів регіональних груп, за підтримки Венеціанської Комісії Ради Європи, організувати наступну Всесвітню конференцію конституційного судочинства впродовж трьох років. На Бюро також покладено завдання внести пропозиції щодо створення Світової Асоціації, відкритої для членства судів регіональних та лінгвістичних груп.

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України

В. Кампо,
суддя Конституційного Суду України,
заслужений юрист України

(Продовження. Початок читайте в № 4/2008)

Роль предметної компетенції органів державної влади для оцінки правомірності їх конституційних подань. Як уже зазначалося, з межами предметів відання Конституційного Суду України пов'язане і питання предметної компетенції суб'єктів права на конституційне подання.

На нашу думку, Конституція і закони України визначають предметну компетенцію всіх суб'єктів права на конституційне подання, якими відповідно до статті 150 Конституції України, статей 40, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. В окремих випадках таким суб'єктом може бути і Верховна Рада України (частина друга статті 151 Конституції України, стаття 41 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Те, що кожен з перелічених суб'єктів права на конституційне подання має право звертатися до Конституційного Суду тільки з питань його конституційної, а у відповідних випадках — і законодавчо закріпленої предметної компетенції, впливає з конституційної доктрини предметної компетенції органів влади, яка спирається на положення статей 6, 8, частини другої статті 19 та інші норми Конституції України. Наприклад, Президент України має право звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункт 15 частини першої статті 106, частина друга статті 137 Конституції України). Очевидно, що і в інших випадках звернення до Суду глава держави повинен дотримуватись закріплених за ним конституційних повноважень.

Конституційну доктрину предметної компетенції органів влади часто підтримує і Конституційний Суд України. Так, згідно з його правовою позицією, повноваження, а отже, і предметна компетенція Верховної Ради України та Президен-

та України визначені виключно Конституцією України¹. Очевидно, що Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи Мін'юст можуть звертатися з конституційними поданнями до Конституційного Суду України тільки з питань, віднесених до їх предметної компетенції.

Проте у практиці Конституційного Суду України траплялися випадки, коли він не додержувався конституційної доктрини предметної компетенції органів влади. Зокрема, Конституційний Суд України двічі розглядав конституційні подання Верховного Суду України щодо неконституційності окремих положень законів України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»² та «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»³, хоча порушені у зазначених поданнях питання до предметної компетенції вищого органу судів загальної юрисдикції не належать. По суті конституційні подання з цих питань мав внести до Конституційного Суду України глава держави як гарант додержання Конституції України, а отже, й незалежності суддів (статті 102, 126 Конституції України). Конституційний Суд України фактично розширив предметну компетенцію Верховного Суду України у разі його звернення із конституційними поданнями.

Питання про предметну компетенцію як критерій правомірності конституційних подань особливо актуальне для найактивніших суб'єктів права на конституційне подання — народних депутатів України. Воно є досить складним і, на жаль, не розроблене наукою.

Як уже зазначалося, предметна компетенція кожного органу влади визначається нормами Конституції та законів України або тільки нормами Конституції. Тому саме в межах визначеної компетенції не тільки органи влади, а й їх посадові особи, представники мають здійснювати свої повноваження, інакше вони втручатимуться у предметну компетенцію інших органів влади.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 07.04.2004 р. № 9-рп/2004 у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет).

² Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2007 р. № 4-рп/2007 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про гарантії незалежності суддів).

³ Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. № 10-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України).

Отже, межі такої компетенції є насамперед виявом формального «поділу влади на три гілки», підкріпленого системою стримувань і противаг органів влади як засобом недопущення змішування та узурпації їх повноважень. Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 однією з гарантій недопущення узурпації державної влади визнаються закріплені в Конституції України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову¹ тощо.

Тому Верховна Рада України може здійснювати повноваження лише в межах її предметної компетенції (стаття 85, інші положення Конституції України, що доповнюють і деталізують цю статтю). Те саме стосується й Президента України, предметна компетенція якого закріплена насамперед у статті 106 Конституції України.

Сукупність повноважень народних депутатів України як суб'єктів права на конституційне подання можна умовно розглядати як підмножину множини повноважень Верховної Ради України, хоча це не зовсім точно, оскільки депутати частину своїх повноважень реалізують поза парламентом: у процесі роботи з виборцями. Тому предметна компетенція Верховної Ради України для народних депутатів України є вихідною, базовою, але не єдиною правовою основою їхньої діяльності.

Положення про предметну компетенцію Верховної Ради України як підставу конституційних подань народних депутатів України базується на нормах законодавства і судової практики щодо діяльності депутатів у межах повноважень парламенту. Так, згідно зі статтею 8 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII (у редакції від 22 березня 2001 року № 2328–III з наступними змінами) народний депутат України зобов'язаний діяти лише в межах повноважень парламенту і не використовувати депутатський мандат в особистих, у тому числі в корисливих цілях. У Рішенні від 17 жовтня 2002 року №17-рп/2002 Конституційний Суд також зазначив, що «реалізація повноважень Верховної Ради України уможливлена наявністю повноважень народних депутатів України»².

Практика реалізації народними депутатами України як суб'єктами права на конституційне подання своїх повноважень свідчить, що більшість із цих подань стосується питань предметної компетенції Верховної Ради України та позапарламентських повноважень депутатів. Так, у справі про платні медичні послуги народні депутати України звернулися до Конституційного Суду України з проханням визнати неконституційною Постанову Кабінету Міністрів України «Про за-

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р. № 6-рп у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом).

² Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. №17-рп (справа щодо повноважності Верховної Ради України).

твердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» від 17 вересня 1996 року № 1138. Автори клопотання вважали, що зазначеною Постановою до Переліку платних послуг фактично включено лікувально-медичну, профілактичну та інші види медичної допомоги, яка відповідно до частини третьої статті 49 Конституції України у таких закладах має надаватися безоплатно¹. Це конституційне подання кореспондується з повноваженням Верховної Ради України щодо здійснення контролю, в тому числі засобами конституційного контролю, за актами Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85 Конституції України).

В іншому випадку, у справі про запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом окремих видів продукції, народні депутати порушили питання про конституційність Указу Президента України «Про заходи щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів», стверджуючи, що Президент України вийшов за межі своїх повноважень, встановлених розділом V Конституції України, порушивши при цьому положення статей 1, 5, 6, 8, 19, 42, пункту 8 частини першої статті 92, статті 102, пункту 31 частини першої, частини третьої статті 106 Основного Закону України². У цьому випадку народні депутати України діяли в контексті захисту законодавчих повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Але в ряді випадків питання, порушені у конституційних поданнях народних депутатів України, виходили за межі предметної компетенції Верховної Ради України та їх позапарламентських повноважень. Так, народні депутати звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційним Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», вважаючи, що він порушує конституційні права і свободи громадян, а саме: «суттєво тимчасово» звужує права виборців³. Згідно зі статтею 101 Конституції України парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і

¹ Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1998 р. № 15-рп/98 у справі за конституційним поданням 66 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів» (справа про платні медичні послуги).

² Рішення Конституційного Суду України від 31.03.2004 р. № 8-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів» (справа про запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом окремих видів продукції).

³ Рішення Конституційного Суду України від 24.12.2004 р. № 22-рп/2004 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»).

відповідно саме він мав би звертатися до Конституційного Суду України із зазначеного питання. Як і у випадку з Верховним Судом України, Конституційний Суд фактично розширив предметну компетенцію народних депутатів України з питань згаданого конституційного подання.

Зазначене дає підстави стверджувати, що конституційні подання суб'єктів цього права за межами своєї предметної компетенції або органів влади, до яких вони належать, хоча і розглядаються Конституційним Судом України, але фактично створюють певну проблему для конституційного правопорядку. Адже така практика суперечить конституційній доктрині предметної компетенції органів влади (стаття 8, частина друга статті 19 Конституції України).

Тому будь-які втручання органу законодавчої влади і народних депутатів України, зокрема, у предметну компетенцію інших органів державної влади, тобто акти та дії, вчинені за межами предметної компетенції Верховної Ради України і повноважень депутатів, підлягають правовій оцінці з погляду їх конституційності, як і позаконституційне втручання інших державних органів у предметну компетенцію парламенту та повноваження народних депутатів України.

Наприклад, дії народних депутатів України щодо інших органів державної влади, вчинені за межами предметної компетенції парламенту та власних повноважень, можуть розглядатися як неконституційні (наприклад, незаконне лобювання інтересів певних політичних сил, спроба узурпації влади тощо). Такі дії самого органу законодавчої влади, на нашу думку, можуть породжувати конституційно-політичні кризи, наслідки яких — від втрати ним довіри народу до спалахів громадянської непокори, як це нещодавно відбувалося в Латвії, Болгарії¹ та ін.

Свого часу до конституційно-політичної кризи 2007 року в Україні², на нашу думку, призвели конституційні подання 53 та 160 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президента України від 2 квітня 2007 року № 264/2007 та від 26 квітня 2007 року № 355/2007³ про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання. Виникає закономірне запитання: якою мірою ці подання кореспондувалися з предметною компетенцією Верховної Ради України, в межах якої уконституйована діяльність народних депутатів України, та якими вони були документами — правовими чи політичними?

¹ Див., напр.: *Тимоць І.* З Греції хвиля безладів докотилася до Латвії та Болгарії // *Високий замок*. — 2009. — № 13 (3907).

² Детальніше про перебіг цієї кризи див.: Конституційна конфліктологія. Конституційні механізми подолання політичних криз: Посібник. — К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. — 187 с.; *Єзеров А.* Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. — Одеса: Юридична література, 2008. — 240 с.

³ Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України: Указ Президента України від 2 квітня 2007 року № 264/2007 // Офіційний вісник Президента України. — 2007. — № 1. — Ст. 1; Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 26 квітня 2007 року № 355/2007 // Урядовий кур'єр. — 2007. — № 76.

Згадані конституційні подання 53 та 160 народних депутатів України фактично були спробою політичного тиску через Конституційний Суд України на Президента України з метою скасування ним указів про дострокове припинення повноважень парламенту. З погляду моралі конституційні подання на захист діючого парламенту мали внести до Конституційного Суду України, очевидно, не самі народні депутати України, а хоча б Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, наприклад, захищаючи право вибору тих громадян, які виступали проти дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Тоді було б зрозуміло, які конституційні цінності захищаються цими поданнями. Однак цього не сталося.

Очевидно, що конституційний контроль за актами глави держави щодо перевищення ним повноважень при достроковому припиненні повноважень Верховної Ради України можливий, але конституційні подання з цього питання мають бути юридично вмотивованими, обґрунтованими щодо предметної компетенції (власних повноважень) та конституційних цінностей, які повинен захистити, на думку авторів, Конституційний Суд України. Зведення ж спору про перевищення повноважень главою держави лише до формальної перевірки указу Президента України про дострокове припинення повноважень парламенту на конституційність було б «махровим нормативізмом». Конституційний контроль за таким указом з боку Конституційного Суду України, на нашу думку, може здійснюватися насамперед шляхом системного підходу до оспорюваних у ньому положень, що гарантувало б рішенню Суду об'єктивність і справедливість.

Однак, на жаль, метою зазначених конституційних подань у 2007 році було не розв'язання великої конституційно-політичної проблеми, якою, за оцінками Президента України, була політична корупція у парламенті. Автори домагалися лише банального скасування указів Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання. При цьому ігнорувався той об'єктивний факт, що дострокове припинення повноважень парламенту з боку Президента України створювало передумови для реалізації права народу на позачергові парламентські вибори.

Однак долю ще ніхто не зміг обійти: парламент п'ятого скликання все ж таки припинив свої повноваження достроково, хоч і з інших правових підстав, ніж були в оскаржуваних указах глави держави¹. Все це свідчить, що Україна переходить до засад класичного конституціоналізму та його складової — класичного парламентаризму², важливими елементами якого є дострокове припинення повноважень парламенту в межах Конституції України.

¹ Верховна Рада України V-го скликання достроково припинила свою діяльність у зв'язку з її неповноважністю після складення депутатських мандатів депутатів від блоків політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» та «Наша Україна» (див.: Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень: Указ Президента України від 5 червня 2007 року № 497/2007).

² Як відомо, принциповим положенням класичного конституціоналізму є обмеження конституцією і законами будь-якої влади в її повноваженнях, зокрема, через закріплення прав і свобод громадян, систему стримувань і противаг різних органів і гілок влади тощо.

Що стосується процедури розгляду зазначених конституційних подань народних депутатів України, то, на нашу думку, Конституційний Суд України мав відкрити конституційне провадження за ними, але відкласти його розгляд до вгамування політичних пристрастей¹ зокрема, на підставі положень Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо неможливості виконання завдання Суду (стаття 2 цього Закону) через політичний тиск на нього².

Сьогодні право Президента України на дострокове припинення повноважень парламенту з конституційних підстав, на відміну від періоду квітня — травня 2007 року, практично ні в кого із суб'єктів політичного процесу не викликає сумніву. Стало очевидним: таке припинення його повноважень не є узурпацією влади; воно є політичним інструментом для вирішення конфліктів інтересів між народом і парламентом, між різними парламентськими силами тощо³. Але для цього, мабуть, потрібно було пережити конституційно-політичну кризу 2007 року.

Однак повернемося до конституційної доктрини предметної компетенції органів влади, зокрема суб'єктів права на конституційне подання. На нашу думку, її застосування дозволило б Конституційному Суду не тільки чітко встановлювати правомірність того чи іншого конституційного подання з урахуванням предметної компетенції відповідного суб'єкта права на це подання, а й попереджувати змішування повноважень та зловживання правом одними суб'єктами на шкоду іншим суб'єктам цього права та конституційному правопорядку у державі в цілому.

У результаті встановлення практики перевірок з боку Конституційного Суду України за додержанням суб'єктами права на конституційне подання своєї предметної компетенції мало б підвищити конституційно-правову дисципліну та культуру цих суб'єктів. Крім цього, може відбутися переоцінка власної конституційної ролі цими суб'єктами, зрости кількість державних органів правозахисту громадян, органів місцевого самоврядування тощо, які нині рідко звертаються до Суду з конституційними поданнями з питань, віднесених до їхньої компетенції⁴.

¹ У зв'язку із цим не поділяємо твердження авторів про те, що Конституційний Суд України повинен був прийняти відповідне рішення стосовно цих конституційних подань (див.: Ковальчук В. Проблема конституційності та легітимності публічної влади в умовах формування правової, демократичної держави: вітчизняний досвід // Право України. — 2008. — № 6. — С. 35–40).

² Дещо іншу правову позицію займав автор цієї публікації під час усного слухання справи за конституційним поданням 53 народних депутатів (див.: Смалюхівська О. Кампо хоче припинити розгляд указу Президента // Газета по-українськи. — № 355. — 2007.

³ Про погляди на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання, напр., див.: Ромашова Н. Коаліція буде! В. Кириленко: «Наша Україна» не має наміру переглядати її формат // День. — 2008. — № 105. — С. 1, 4; Семків В. Юрій Костенко: Українська демократія ще ходить у памперсах. Член блоку «НУНС» і лідер Української народної партії — про вітачів із коаліції, готовність політиків до дострокових виборів та об'єднання правих в одну партію // Україна молода. — 2008, 13 черв. — С. 5.

⁴ За даними Конституційного Суду України за 2007–2008 рр. до Суду надійшло лише 5 конституційних подань Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 6 конституційних подань органів місцевого самоврядування (<http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>). Тоді як конституційних проблем у діяльності цих органів влади набагато більше.

Слід зазначити, що Закон України «Про Конституційний Суд України», визнає, зокрема, формально-технічні вимоги, яким мають відповідати конституційні подання (статті 39–41, 71, 75). Але це не виключає додаткову перевірку Конституційним Судом — на основі системного підходу — деяких юридичних, суто кваліфікаційних вимог¹, яким повинні відповідати ці подання, виходячи з положень Конституції і законів України. Йдеться, зокрема, про предметну компетенцію органів влади, їх представників, у межах якої вони мали б право вносити свої конституційні подання. Відсутність «опредмеченого» подання має означати, що Конституційний Суд має право відмовити у відкритті конституційного провадження у справі відповідно до пункту 1 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — відсутність права на конституційне подання з відповідних питань і скерувати орган влади, який компетенційно помилився із конституційним поданням, до органу, що має право це робити.

Висновки

1. Чітке визначення меж предметної компетенції Конституційного Суду України, а також органів державної влади, народних депутатів України, які є суб'єктами права на конституційне подання сприятиме утвердженню в Україні конституційної доктрини цієї компетенції органів влади та нової конституційно-правової культури.

2. Питання предметної компетенції мають особливе значення для нового розмежування повноважень органів конституційної та загальної юрисдикції: всі конституційно-правові спори повинен розглядати Конституційний Суд України, а тлумачення законів (крім законів у галузі конституційного права) має бути передано судам загальної юрисдикції.

3. Суб'єкти права на конституційне подання повинні звертатися до Конституційного Суду України в межах своєї предметної компетенції; це також стосується представників цих органів, зокрема, народних депутатів України; подання, внесені за межами цієї компетенції, не можуть розглядатися Конституційним Судом України, який повинен пояснювати суб'єктам права на конституційне подання, хто може це зробити в межах Конституції і законів України.

¹ Такі кваліфікаційні вимоги до конституційних подань суб'єктів права на такі подання можна закріпити в Регламенті Конституційного Суду України та положеннях про структурні підрозділи Секретаріату Конституційного Суду України.

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 — Petersburg, 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 публікацій 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. 238-11-54

Видавець

Видавничий Дім «Ін Юре»

01004, Київ-4, вул. Терещенківська, 4б

Тел./факс: (044) 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:

Пігнаста К. О.,

Пазенко О. С.,

Лавриненко Л. Г.,

Печенюк Ю. О.,

Карташова О. Р.

Підписано до друку: 19.02.2009.

Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 8,78. Обл. вид. арк. 7,01.

Зам. № 9-203

Наклад 785

Ціна договірна

Віддруковано ЗАТ «ВІПОЛ»

Україна, 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

Серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.