

Конституційний Суд України



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
ВИСНОВКИ
2005

Книга 6

Відповідальний редактор
П. Б. Євграфов,
*суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України*

Київ
Юрінком Інтер
2006

ББК 67.9(4УКР)300.3
У45

Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2005 /
У45 Відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер,
2006. – 232 с.

ISBN 966-667-245-6

Пропоноване видання – продовження публікації рішень і висновків Конституційного Суду України (2004). Збірку укладено за хронологічним порядком українською, російською та англійською (анотації) мовами.

Видання розраховане на фахівців органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, депутатів, юристів-практиків, наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вузів, а також усіх, хто цікавиться проблемами судової перевірки конституційності нормативних актів.

ББК 67.9(4УКР)300.3

ISBN 966-667-245-6

© Конституційний Суд України, 2006
© Юрінком Інтер, 2006

ПЕРЕДМОВА

Видання шостої книги рішень та висновків Конституційного Суду України певною мірою є підсумком роботи органу конституційної юрисдикції та його секретаріату за 2005 рік, який з відомих причин не був достатньо результативним. Працюючи впродовж тривалого часу в неповному складі (14 суддів із 18), Конституційний Суд за 2005 рік ухвалив дев'ять рішень і надав один висновок на законопроект (№ 3207-1) про внесення змін до Конституції України. Передусім це суттєво вплинуло на ефективність діяльності Конституційного Суду, оскільки чимало з надісланих конституційних подань та звернень своєчасно не стали предметом його розгляду, а громадяни, юридичні особи, органи державної влади та місцевого самоврядування не отримали відповідних рішень з питань, які вони порушували у своїх клопотаннях.

18 жовтня цього року виповнюється десять років з дня початку діяльності Конституційного Суду як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, на який покладено вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, надання офіційного тлумачення Конституції та законів України. Десятирічний досвід висвітлив як позитивні, так і негативні аспекти повноважень, організації та порядку діяльності Конституційного Суду. І те, що є позитивним, потребує подальшого розвитку, збагачення правових позицій, сформульованих у рішеннях, висновках та окремих ухвалях Конституційного Суду. Головним у цій спадщині є захист прав і свобод людини і громадянина, впровадження у реальне суспільне життя верховенства права, сприяння подальшому формуванню та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави.

З іншого боку, діяльність Конституційного Суду потребує істотного реформування, яке має забезпечити належна законодавча база, можливо, з внесенням деяких змін до Конституції України щодо повноважень та організації роботи Конституційного Суду. На мою думку, давно настав час введення інституту конституційної скарги, тобто визнання за громадянами права звертатися до Конституційного Суду з клопотанням розглянути на предмет відповідності Конституції України акти чинного законодавства або їх окремі положення у разі порушення ними прав і свобод людини. У багатьох державах інститут конституційної скарги став свідченням правового прогресу й того, що саме людина є найвищою цінністю в суспільстві.

Необхідно також надати судам загальної юрисдикції всіх інстанцій право у разі необхідності безпосередньо звертатися до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України чи надання офіційного тлумачення положень законів, які мають бути застосовані в процесі ви-

рішення конкретних справ. Існуюча на сьогодні процедура звернення до Конституційного Суду є надто складною, що негативно впливає на ухвалення судами справедливих рішень.

З початку своєї діяльності Конституційний Суд розглядає справи, як правило, в пленарному режимі. Десятирічний досвід показав неефективність такої організаційно-правової форми, тому створення у складі Конституційного Суду двох рівноповноважних палат (колегій), які ухвалювали б іменем України рішення, є одним з найактуальніших питань удосконалення організації та порядку діяльності Конституційного Суду. В пленарному засіданні Конституційного Суду повинні вирішуватися найважливіші питання, що належать до його повноважень, зокрема надання висновку на законопроекти про внесення змін до Конституції України та інші.

Залишається чимало інших важливих проблем, які безпосередньо стосуються реформування конституційного судочинства в Україні, але всі вони мають бути вирішені на законодавчому рівні. Найбільш оптимальним варіантом діяльності Конституційного Суду у наступному десятиріччі, на мою думку, є підготовка та ухвалення нового закону про конституційне судочинство. Закон, складаючись з норм матеріального і процесуального права, має врегулювати всі види конституційного провадження, закріпити нові принципи судочинства, конкретизувати положення Основного Закону про статус суддів Конституційного Суду тощо.

Рішення та висновок Конституційного Суду, вміщені у цій книзі, свідчать про актуальність питань, що порушуються у конституційних зверненнях та поданнях громадянами, юридичними особами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Думаю, читачі знайдуть у рішеннях цікаві правові позиції Конституційного Суду, як і такі, що потребують додаткового з'ясування та більш поглибленого вивчення.

**Виконуючий обов'язки
Голови Конституційного Суду України**

П. ЄВГРАФОВ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Издание шестой книги решений и заключений Конституционного Суда Украины в определенной степени является итогом работы органа конституционной юрисдикции и его секретариата за 2005 год, который по известным причинам не был достаточно результативным. Работая в течение продолжительного времени в неполном составе (14 судей из 18), Конституционный Суд за 2005 год постановил девять решений и дал одно заключение по законопроекту (№ 3207-1) о внесении изменений в Конституцию Украины. Прежде всего это существенно повлияло на эффективность деятельности Конституционного Суда, поскольку немало из присланных конституционных представлений и обращений своевременно не стали предметом его рассмотрения, а граждане, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления не получили соответствующих решений по интересующим их вопросам.

18 октября этого года исполняется десять лет с начала деятельности Конституционного Суда как единственного органа конституционной юрисдикции в Украине, на который возложено решение вопросов о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины, дача официального толкования Конституции и законов Украины. Десятилетний опыт показал как положительные, так и отрицательные аспекты полномочий, организации и порядка деятельности Конституционного Суда. И то положительное, что есть, требует дальнейшего развития, обогащения правовых позиций, сформулированных в решениях, заключениях и отдельных определениях Конституционного Суда. Главным в этом наследии является защита прав и свобод человека и гражданина, введение в реальную жизнь общества верховенства права, содействие дальнейшему формированию и развитию Украины как демократического, социального, правового государства.

С другой стороны, деятельность Конституционного Суда требует существенного реформирования, которое должна обеспечить надлежащая законодательная база, возможно, с внесением некоторых изменений в Конституцию Украины относительно полномочий и организации работы Конституционного Суда. На мой взгляд, давно назрела необходимость введения института конституционной жалобы, то есть признания за гражданами права обращаться в Конституционный Суд с ходатайством о рассмотрении на предмет соответствия Конституции Украины актов действующего законодательства или их отдельных положений в случае нарушения ими прав и свобод человека. Во многих государствах институт конституционной жалобы стал свидетельством правового прогресса и того, что именно человек является наивысшей ценностью в обществе.

Необходимо также предоставить право судам общей юрисдикции всех инстанций в случае необходимости непосредственно обращаться в Кон-

ституционный Суд по вопросам соответствия Конституции Украины или дачи официального толкования положений законов, которые должны быть использованы в процессе решения конкретных дел. Существующая сегодня процедура обращения в Конституционный Суд является весьма сложной, что отрицательно влияет на принятие судами справедливых решений.

С начала своей деятельности Конституционный Суд рассматривает дела, как правило, в пленарном режиме. Десятилетний опыт свидетельствует о неэффективности такой организационно-правовой формы, поэтому создание в составе Конституционного Суда двух палат (коллегий), имеющих равные полномочия и постановляющих именем Украины решения, является одним из наиболее актуальных вопросов совершенствования организации и порядка деятельности Конституционного Суда. В пленарном заседании Конституционного Суда должны решаться важнейшие вопросы, относящиеся к его полномочиям, в частности дача заключения по законопроектам о внесении изменений в Конституцию Украины, и т. д.

Остается немало других важных проблем, непосредственно касающихся реформирования конституционного судопроизводства в Украине, однако все они должны быть решены на законодательном уровне. Наиболее оптимальным вариантом деятельности Конституционного Суда в следующем десятилетии, по моему мнению, является подготовка и принятие нового закона о конституционном судопроизводстве. Закон, состоящий из норм материального и процессуального права, должен урегулировать все виды конституционного производства, закрепить новые принципы судопроизводства, конкретизировать положения Основного Закона о статусе судей Конституционного Суда и т. п.

Решения и заключения Конституционного Суда, помещенные в этой книге, свидетельствуют об актуальности вопросов, которые поднимаются в конституционных обращениях и представлениях гражданами, юридическими лицами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Думаю, читатели найдут в решениях интересные правовые позиции Конституционного Суда, как и такие, которые требуют дополнительного объяснения и более глубокого изучения.

**Исполняющий обязанности
Председателя Конституционного Суда
Украины**

П. ЕВГРАФОВ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту
Закону України «Про внесення змін до Конституції України»
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140,
141, 142, 143 Конституції України)**

м. Київ
7 вересня 2005 року
№ 1-в/2005

Справа № 1-16/2005

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало надходження до Конституційного Суду України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» згідно з Постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2223-IV для надання висновку щодо відповідності цього законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

у с т а н о в и в :

1. Голова Верховної Ради України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2223-IV (далі – Постанова) надіслав до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Законопроект), яким пропонується внести зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України.

Внесення змін до Конституції України, як зазначено в Постанові, викликано необхідністю удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

2. Оцінюючи Законопроект щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить «внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції». Вимоги щодо таких змін встановлено, зокрема, у статтях 157 і 158 Конституції України.

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

Положення Законопроекту про внесення змін до статті 119 Конституції України Верховна Рада України не розглядала, а стосовно статей 118, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України Законопроект не був предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Положення пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України не змінювалися, оскільки в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV вони відтворені за чинною редакцією Конституції України.

Таким чином, вимог статті 158 Конституції України додержано.

3. Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Основний Закон держави не може бути змінений, якщо зміни, зокрема, спрямо-

вані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані в Законопроекті зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, вимог частини першої статті 157 Конституції України додержано.

4. Конституційний Суд України, здійснюючи перевірку Законопроекту на додержання встановлених у частині першій статті 157 Конституції України вимог щодо неприпустимості змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, дає оцінку кожному його положенню.

4.1. У Законопроекті пропонується викласти пункт 29 частини першої статті 85 Конституції України в такій редакції:

«29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» (тут і далі текст Законопроекту подається згідно з оригіналом).

Цим положенням встановлюються повноваження Верховної Ради України у сфері адміністративно-територіального устрою.

Зазначені пропозиції розглядалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

4.2. У Законопроекті пропонується така редакція статті 118 Конституції України:

«Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації.

Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону.

Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві трети-

ни депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

Законопроектом передбачається: вилучення із системи органів виконавчої влади районних державних адміністрацій; порядок скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій, які суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України; відтворення норм частин четвертої, п'ятої чинної редакції статті 118 Конституції України (щодо призначення та відповідальності голів місцевих державних адміністрацій). Частини дев'ята, десята чинної редакції статті 118 Конституції України трансформуються в частину шосту нової редакції зазначеної статті.

Нова редакція статті 118 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Проте викликає зауваження положення частини першої нової редакції цієї статті, згідно з яким виконавчу владу представляють місцеві державні адміністрації. Термін «представляють», на відміну від уживаного в чинній редакції статті 118 Конституції України «здійснюють», не відповідає функціональній характеристиці місцевих державних адміністрацій, яка визначена у статті 119 Основного Закону України.

4.3. У Законопроекті пропонується викласти пункти 4, 7 статті 119 Конституції України в такій редакції:

«4) підготовку та виконання у випадках, визначених законом, відповідних обласних бюджетів»;

«7) реалізацію інших передбачених законом повноважень».

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.4. У Законопроекті пропонується нова редакція статті 133 Конституції України:

«Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).

Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України».

У Висновку Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 ці зміни визнано такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Водночас Конституційний Суд України звертає увагу на те, що в частині першій статті 95 Конституції України, де йдеться про бюджетну систему України, зберігається поняття територіальної громади, що не узгоджується з терміном «громада», визначеним у пропонованій редакції статті 133 Конституції України.

4.5. У Законопроекті запропоновано нову редакцію статті 140 Конституції України:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.

Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом».

Запропоновані зміни пов'язані передусім з новим визначенням громади як адміністративно-територіальної одиниці. Вони вже розглядалися Конституційним Судом України і визнані такими, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

Конституційний Суд України вважає, що положення запропонованої частини першої статті 140 Конституції України щодо гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі статтею 7 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Тобто в чинній Конституції України закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами.

У частині шостій нової редакції статті 140 Конституції України зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом. Це положення не узгоджується з частиною третьою статті 143 Конституції

України, в якій передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень.

4.6. У Законопроекті пропонуються зміни до статті 141 Конституції України.

Частини другу і четверту викласти в такій редакції:

«Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років голову громади (сільського, селищного, міського голову), який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях»;

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

Зміни пов'язані з визначенням громади (сільської, селищної, міської) адміністративно-територіальною одиницею та приведенням строку повноважень голів громад у відповідність із строком повноважень депутатів місцевих рад.

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

4.7. Пропонується нова редакція частин першої, другої статті 142 Конституції України:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Жителі громад або ради громад відповідно до закону можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.8. У Законопроекті пропонується викласти частини першу і другу статті 143 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних громад і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують

комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропонувані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.9. У Законопроекті передбачається:

«Цей Закон набирає чинності з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання».

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

Разом з тим Конституційний Суд України вважає, що в Законі доцільно було б визначити механізм функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування до сформування нового складу місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.

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

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У :

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1), яким пропонується:

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

1. Пункт 29 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів».

2. Статтю 118 викласти в такій редакції:

«Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону.

Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

3. У статті 119:

1) пункт 4 викласти в такій редакції:

«4) підготовку та виконання у випадках, визначених законом, відповідних обласних бюджетів»;

2) пункт 7 викласти в такій редакції:

«7) реалізацію інших передбачених законом повноважень».

4. Статтю 133 викласти в такій редакції:

«Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).

Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України».

5. Статтю 140 викласти в такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого

самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.

Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом».

6. Частини другу і четверту статті 141 викласти в такій редакції:

«Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років голову громади (сільського, селищного, міського голову), який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях»;

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

7. Частини першу і другу статті 142 викласти в такій редакції:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Жителі громад або ради громад відповідно до закону можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

8. Частини першу і другу статті 143 викласти в такій редакції:

«Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних громад і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції».

П. Цей Закон набирає чинності з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскаржений.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу о даче заключения о соответствии проекта
Закона Украины «О внесении изменений
в Конституцию Украины»
требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины
по обращению Верховной Рады Украины
(дело о внесении изменений в статьи 85, 118, 119, 133, 140,
141, 142, 143 Конституции Украины)**

г. Киев
7 сентября 2005 года
№ 1-в/2005

Дело № 1-16/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Евграфова** Павла Борисовича, **Ивашенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича – судья-докладчик, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

рассмотрел в пленарном заседании дело о даче Конституционным Судом Украины заключения о соответствии проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» (регистр. № 3207-1) требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Поводом к рассмотрению дела в соответствии со статьей 159 Конституции Украины стало поступление в Конституционный Суд Украины проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» согласно Постановлению Верховной Рады Украины «О предварительном одобрении законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2223-IV для дачи заключения о соответствии этого законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Основанием к рассмотрению дела является необходимость дачи Конституционным Судом Украины заключения о соответствии проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Заслушав судью-докладчика Савенко М. Д. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Председатель Верховной Рады Украины в соответствии с Постановлением Верховной Рады Украины «О предварительном одобрении законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2223-IV (далее – Постановление) направил в Конституционный Суд Украины для дачи заключения о соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» (далее – Законопроект), которым предлагается внести изменения в статьи 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины.

Внесение изменений в Конституцию Украины, как указано в Постановлении, вызвано необходимостью усовершенствования системы местного самоуправления в Украине.

2. Оценивая Законопроект с точки зрения его соответствия требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, Конституционный Суд Украины исходит из следующего.

Согласно пункту 1 части первой статьи 85 Конституции Украины к полномочиям Верховной Рады Украины относится «внесение изменений в Конституцию Украины в пределах и порядке, предусмотренных разделом XIII настоящей Конституции». Требования относительно таких изменений установлены, в частности, в статьях 157 и 158 Конституции Украины.

Статьей 158 Конституции Украины (часть первая) определено, что законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, который рассматривался Верховной Радой Украины, и закон не был принят, может быть представлен в Верховную Раду Украины не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту. Частью второй указанной статьи предусмотрено, что Верховная Рада Украины в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины.

Положения Законопроекта о внесении изменений в статью 119 Конституции Украины Верховная Рада Украины не рассматривала, а относительно статей 118, 133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины Законопроект не был предметом голосования для его принятия не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Положения пункта 29 части первой статьи 85 Конституции Украины не изменялись, поскольку в Законе Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2222-IV они воспроизведены в соответствии с действующей редакцией Конституции Украины.

Таким образом, требования статьи 158 Конституции Украины соблюдены.

3. В соответствии с частью первой статьи 157 Конституции Украины Основной Закон государства не может быть изменен, если изменения, в частности, направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины.

Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что предложенные в Законопроекте изменения к статьям 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины не направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины, следовательно, требования части первой статьи 157 Конституции Украины соблюдены.

4. Конституционный Суд Украины, осуществляя проверку Законопроекта на соблюдение установленных в части первой статьи 157 Конституции Украины требований о недопустимости изменений, предусматривающих отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина, дает оценку каждому его положению.

4.1. В Законопроекте предлагается изложить пункт 29 части первой статьи 85 Конституции Украины в следующей редакции:

«29) образование и ликвидация административно-территориальных единиц, установление и изменение границ районов и городов, отнесение населенных пунктов к категории городов, наименование и переименование населенных пунктов и районов» (здесь и далее текст Законопроекта приводится в соответствии с оригиналом).

Этим положением устанавливаются полномочия Верховной Рады Украины в сфере административно-территориального устройства.

Указанные предложения рассматривались Конституционным Судом Украины и были признаны отвечающими требованиям статьи 157 Конституции Украины (Заключение Конституционного Суда Украины от 30 октября 2003 года № 1-в/2003).

4.2. В Законопроекте предлагается следующая редакция статьи 118 Конституции Украины:

«Статья 118. Исполнительную власть в областях, городах Киеве и Севастополе в пределах и порядке, определенных законом, представляют местные государственные администрации.

Особенности организации и деятельности Киевской и Севастопольской городских государственных администраций определяются законом.

Председатели местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины.

Председатели местных государственных администраций при осуществлении своих полномочий ответственны перед Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня.

Решения председателей местных государственных администраций, противоречащие Конституции и законам Украины, иным актам законодательства Украины, могут быть отменены в соответствии с законом.

Областной совет может выразить недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации. Если недоверие выразило не менее чем две трети депутатов от состава совета, Президент Украины принимает решение об отставке председателя местной государственной администрации».

Законопроектом предусматривается: исключение из системы органов исполнительной власти районных государственных администраций; порядок отмены решений председателей местных государственных администраций, противоречащих Конституции и законам Украины, иным актам законодательства Украины; воспроизведение норм частей четвертой, пятой действующей редакции статьи 118 Конституции Украины (относительно назначения и ответственности председателей местных государственных администраций). Части девятая, десятая действующей редакции статьи 118 Конституции Украины трансформируются в часть шестую новой редакции указанной статьи.

Новая редакция статьи 118 Конституции Украины не предусматривает отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Однако вызывает замечание положение части первой новой редакции этой статьи, согласно которому исполнительную власть представляют местные государственные администрации. Термин «представляют», в отличие от употребляемого в действующей редакции статьи 118 Конституции Украины «осуществляют», не отвечает функциональной характеристике местных государственных администраций, определенной в статье 119 Основного Закона Украины.

4.3. В Законопроекте предлагается изложить пункты 4, 7 статьи 119 Конституции Украины в следующей редакции:

«4) подготовку и исполнение в случаях, определенных законом, соответствующих областных бюджетов»;

«7) реализацию иных предусмотренных законом полномочий».

Предложенные изменения не предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

4.4. В Законопроекте предлагается новая редакция статьи 133 Конституции Украины:

«Статья 133. Административно-территориальными единицами Украины являются: Автономная Республика Крым; области: Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ривненская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская, Черновицкая; города Киев и Севастополь; районы, громады (сельские, поселковые, городские).

Громадой признается административно-территориальная единица, включающая жителей одного или нескольких населенных пунктов и имеющая определенные в установленном законом порядке границы ее территории.

Города Киев и Севастополь имеют специальный статус, который определяется отдельными законами Украины».

В Заключении Конституционного Суда Украины от 30 октября 2003 года № 1-в/2003 эти изменения признаны не предусматривающими отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

В то же время Конституционный Суд Украины обращает внимание на то, что в части первой статьи 95 Конституции Украины, где речь идет о бюджетной системе Украины, сохраняется понятие территориальной громады, которое не согласуется с термином «громада», определенным в предлагаемой редакции статьи 133 Конституции Украины.

4.5. В Законопроекте предложена новая редакция статьи 140 Конституции Украины:

«Статья 140. Местное самоуправление является правом и гарантированной законом возможностью жителей громад, органов местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

Местное самоуправление осуществляется жителями громады в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: советы громад (сельские, поселковые, городские советы) и их исполнительные органы.

Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы жителей громад, являются районные и областные советы, их исполнительные органы, полномочия которых определяются законом.

Вопросы организации управления районами в городах относятся к компетенции городских советов.

Советы громад (сельские, поселковые, городские советы) могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов и имущества.

Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, основания и порядок делегирования органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти устанавливаются законом».

Предложенные изменения связаны прежде всего с новым определением громады как административно-территориальной единицы. Они уже рассматривались Конституционным Судом Украины и признаны отвечающими требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины (Заключение Конституционного Суда Украины от 30 октября 2003 года № 1-в/2003).

Конституционный Суд Украины считает, что положение предложенной части первой статьи 140 Конституции Украины о гарантировании законом местного самоуправления не согласуется со статьей 7 Конституции Украины, которой установлено, что в Украине признается и гарантируется местное самоуправление. То есть в действующей Конституции Украины закреплены гарантии высшего уровня, чем предложено изменениями.

В части шестой новой редакции статьи 140 Конституции Украины указано, что основания и порядок делегирования органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти устанавливаются законом. Это положение не согласуется с частью третьей статьи 143 Конституции Украины, в которой предусмотрена возможность предоставления, а не делегирования законом органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти и указано, что государство финансирует осуществление этих полномочий.

4.6. В Законопроекте предлагаются изменения к статье 141 Конституции Украины.

Части вторую и четвертую изложить в следующей редакции:

«Жители громады на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на пять лет председателя громады (сельского, поселкового, городского голову), возглавляющего исполнительный орган совета громады и председательствующего на его заседаниях»;

«Председатель районного и председатель областного совета избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный орган совета».

Изменения связаны с определением громады (сельской, поселковой, городской) административно-территориальной единицей и приведением срока полномочий председателей громад в соответствие со сроком полномочий депутатов местных советов.

Конституционный Суд Украины считает указанные изменения не предусматривающими отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

4.7. Предлагается новая редакция частей первой, второй статьи 142 Конституции Украины:

«Материальной и финансовой основой местного самоуправления являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в коммунальной собственности громад, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Жители громад или советы громад в соответствии с законом могут объединять на договорных началах объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для выполнения совместных проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы».

Предложенные изменения не предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

4.8. В Законопроекте предлагается изложить части первую и вторую статьи 143 Конституции Украины в следующей редакции:

«Статья 143. Жители громады непосредственно или через органы местного самоуправления в соответствии с законом: управляют имуществом,

находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих громад и контролируют их исполнение; устанавливают местные налоги и сборы; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Областные и районные советы утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих областей и районов и контролируют их выполнение; утверждают районные и областные бюджеты и контролируют их исполнение; решают другие вопросы, отнесенные законом к их компетенции».

Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что предлагаемые изменения не предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

4.9. В Законопроекте предусматривается:

«Этот Закон вступает в силу со дня проведения в марте 2006 года очередных выборов в местные советы пятого созыва».

Это положение, по мнению Конституционного Суда Украины, не предусматривает отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем Конституционный Суд Украины считает, что в Законе целесообразно было бы определить механизм функционирования районных государственных администраций, органов местного самоуправления до формирования нового состава местных советов и других органов местного самоуправления в соответствии с этим Законом.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 159 Конституции Украины, статьями 51, 63, 66 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

п р и ш е л к з а к л ю ч е н и ю :

1. Признать соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» (регистр. № 3207-1), которым предлагается:

«I. Внести в Конституцию Украины (Ведомости Верховной Рады Украины, 1996 г., № 30, ст. 141) следующие изменения:

1. Пункт 29 части первой статьи 85 изложить в следующей редакции:

«29) образование и ликвидация административно-территориальных единиц, установление и изменение границ районов и городов, отнесение населенных пунктов к категории городов, наименование и переименование населенных пунктов и районов».

2. Статью 118 изложить в следующей редакции:

«Статья 118. Исполнительную власть в областях, городах Киеве и Севастополе в пределах и порядке, определенных законом, представляют местные государственные администрации.

Особенности организации и деятельности Киевской и Севастопольской городских государственных администраций определяются законом.

Председатели местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины.

Председатели местных государственных администраций при осуществлении своих полномочий ответственны перед Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня.

Решения председателей местных государственных администраций, противоречащие Конституции и законам Украины, иным актам законодательства Украины, могут быть отменены в соответствии с законом.

Областной совет может выразить недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации. Если недоверие выразило не менее чем две трети депутатов от состава совета, Президент Украины принимает решение об отставке председателя местной государственной администрации».

3. В статье 119:

1) пункт 4 изложить в следующей редакции:

«4) подготовку и исполнение в случаях, определенных законом, соответствующих областных бюджетов»;

2) пункт 7 изложить в следующей редакции:

«7) реализацию иных предусмотренных законом полномочий».

4. Статью 133 изложить в следующей редакции:

«Статья 133. Административно-территориальными единицами Украины являются: Автономная Республика Крым; области: Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ривненская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская, Черновицкая; города Киев и Севастополь; районы, громады (сельские, поселковые, городские).

Громадой признается административно-территориальная единица, включающая жителей одного или нескольких населенных пунктов и имеющая определенные в установленном законом порядке границы ее территории.

Города Киев и Севастополь имеют специальный статус, который определяется отдельными законами Украины».

5. Статью 140 изложить в следующей редакции:

«Статья 140. Местное самоуправление является правом и гарантированной законом возможностью жителей громад, органов местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

Местное самоуправление осуществляется жителями громады в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: советы громад (сельские, поселковые, городские советы) и их исполнительные органы.

Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы жителей громад, являются районные и областные советы, их исполнительные органы, полномочия которых определяются законом.

Вопросы организации управления районами в городах относятся к компетенции городских советов.

Советы громад (сельские, поселковые, городские советы) могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов и имущества.

Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, основания и порядок делегирования органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти устанавливаются законом».

6. Части вторую и четвертую статьи 141 изложить в следующей редакции:

«Жители громады на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на пять лет председателя громады (сельского, поселкового, городского голову), возглавляющего исполнительный орган совета громады и председательствующего на его заседаниях»;

«Председатель районного и председатель областного совета избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный орган совета».

7. Части первую и вторую статьи 142 изложить в следующей редакции:

«Материальной и финансовой основой местного самоуправления являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в коммунальной собственности громад, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Жители громад или советы громад в соответствии с законом могут объединять на договорных началах объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для выполнения совместных проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы».

8. Части первую и вторую статьи 143 изложить в следующей редакции:
«Статья 143. Жители громады непосредственно или через органы местного самоуправления в соответствии с законом: управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих громад и контролируют их исполнение; устанавливают местные налоги и сборы; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Областные и районные советы утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих областей и районов и контролируют их выполнение; утверждают районные и областные бюджеты и контролируют их исполнение; решают другие вопросы, отнесенные законом к их компетенции».

II. Этот Закон вступает в силу со дня проведения в марте 2006 года очередных выборов в местные советы пятого созыва».

2. Заключение Конституционного Суда Украины по делу о даче заключения о соответствии проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины по обращению Верховной Рады Украины является обязательным к исполнению, окончательным и не может быть обжаловано.

Заключение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine no.1-v/2005 as of September 7, 2005*

According to the Article 85.1.1 of the Constitution, the authorities of the Verkhovna Rada of Ukraine comprise «introducing amendments to the Constitution of Ukraine within the limits and by the procedure envisaged by Chapter XIII of this Constitution». In particular, requirements to such amendments are laid down in articles 157 and 158 of the Constitution.

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

The Verkhovna Rada of Ukraine did not consider the provisions of the draft law on introducing amendments to article 119 of the Constitution; also, the draft law was not the subject of voting for adoption with at least two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine in the part of articles 118, 133, 140, 141, 142 and 143 of the Constitution.

Provisions of article 85.1.29 of the Constitution remained unchanged, as the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine» no.2222-IV as of December 8, 2004 replicates the current version of the Constitution.

Amendments to articles 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142 and 143 of the Constitution initiated by the draft law are neither oriented towards the liquidation of the independence nor to the violation of the territorial integrity of Ukraine; and therefore, they comply with requirements of article 157.1 of the Constitution of Ukraine.

The draft law deals with provisions of article 85.1.29 of the Constitution, which establish the authorities of the Verkhovna Rada of Ukraine in the sphere of the administrative and territorial structure of Ukraine. The Constitutional Court of Ukraine has already considered the said proposals and recognized them as complying with article 157 of the Constitution of Ukraine (Opinion of the Constitutional Court of Ukraine no. 1-v/2003 as of October 30, 2003).

The proposed wording of article 118 of the Constitution provides for withdrawal of rayon state administrations from the system of executive bodies; procedure for cancellation of decisions of heads of local state administrations, if they conflict with the Constitution and laws of Ukraine, other legislative acts of Ukraine; replication of the current provisions of Articles 118.4, 118.5 of the Constitution (on appointment and responsibilities of heads of local state administrations). Provisions of current articles 118.9, 118.10 of the Constitution shall be transformed into the new wording of article 118.6 of the Constitution. The new wording of article 118 of the Constitution does not cancel or restrict human and citizen's rights and freedoms.

However, new wording of article 118.1 of the Constitution, according to which local state administrations shall represent the executive power, is disputable. The term «represent», in contrast to the term «exercise» as used in the current wording of article 118, fails to comply with functional characteristic of local state administrations as determined by article 119 of the Fundamental Law of Ukraine.

At the same time, the Constitutional Court points out that article 95.1 of the Constitution, which deals with the budgetary system of Ukraine, preserves the

notion of the territorial community, which conflicts with definition of the «community» given in the proposed wording of article 133 of the Constitution.

Proposed amendments to articles 119.4, 119.7, 133, 142.1, 142.2, 143.1 and 143.2 do not cancel or restrict human and citizen's rights and freedoms.

Proposed amendments to article 140 of the Constitution mainly deal with new definition of a community as an administrative and territorial unit. The Constitutional Court has already considered such provisions and recognized them as complying with requirements of part one article 157 of the Constitution (Opinion of the Constitutional Court of Ukraine no. 1-v/2003 as of October 30, 2003).

The Constitutional Court of Ukraine considers that proposed article 140.1 of the Constitution reading that local self-governance shall be secured by the law, fails to comply with article 7 of the Constitution, which stipulates that local self-governance is recognized and guaranteed in Ukraine. That is, the Constitution in force gives better guaranties than the proposed amendments.

Article 140.6 of the Constitution in the new wording reads that grounds and procedure of the delegation of authorities of governmental bodies to local self-government bodies shall be established by the law. This provision fails to comply with article 143.3 of the Constitution, which provides for assignment, not delegation of certain powers of executive authorities to bodies of local self-government by law and reads that the State shall finance execution of these powers.

Proposed amendments to article 141 of the Constitution give definition of a community (village, settlement and city) as an administrative and territorial unit and bring term of office of heads of communities in compliance with the term of office of deputies of local councils. The Constitutional Court of Ukraine regards these amendments as providing no cancellation or restriction of human and citizen's rights and freedoms.

At the same time, the Constitutional Court of Ukraine believes that the law should define mechanisms of operation of rayon state administrations, local self-government bodies until new compositions of local councils and other local self-government bodies are established in accordance with the Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine recognized the draft law of Ukraine «On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine» (no. 3207-1), which suggests to amend articles 85.1.29, 118, 119.4, 119.7, 133, 140, 141.2, 141.4, 142.1, 142.2, 143.1, 143.2 of the Constitution as complying with the requirements of articles 157 and 158 of the Constitution. The Law shall take effect after the regular elections to the local councils of the fifth convocation in March 2006.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

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

**у справі за конституційним поданням
47 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частин першої, другої статті 2
Закону України «Про розмір внесків на деякі види
загальнообов'язкового державного соціального страхування»
(справа про надання допомоги
по тимчасовій непрацездатності)**

м. Київ
17 березня 2005 року
№ 1-рп/2005

Справа № 1–10/2005

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

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

за участю уповноваженого за дорученням представника суб'єкта права на конституційне подання Свінцицького Анатолія Володимировича; представників Верховної Ради України: Сухого Ярослава Михайловича – народного депутата України, секретаря Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Горбунової Лідії Миколаївни – заступника Міністра юстиції України; представника Міністерства праці та соціальної політики України Скрипник Олени Петрівни – директора Департаменту політики державного соціального страхування Міністерства; представника Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності Грищенко Дмитра Ігоровича – начальника юридичного управління Виконавчої дирекції Фонду,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції Укра-

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

їни (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 11 січня 2001 року № 2213–III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 11, ст. 47; 2004 р., № 17–18, ст. 250, № 32, ст. 385; 2005 р., № 7–8, ст. 162).

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

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених положень статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування».

Заслухавши суддю-доповідача Селівона М. Ф., пояснення Свінцицького А. В., Сухого Я. М., Селіванова А. О., Горбунової Л. М., Скрипник О. П., Гриценюка Д. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 47 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати положення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (далі – Закон) такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Частинами першою, другою статті 2 Закону визначено, що допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, виплачується застрахованим особам Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності незалежно від звільнення застрахованої особи в період втрати працездатності у порядку та розмірах, встановлених законодавством. Перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Народні депутати України вважають, що зазначені положення статті 2 Закону суперечать статті 46 Конституції України, оскільки Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, який зобов'язаний фінансувати витрати, пов'язані із наданням забезпечення особам, які мають право на соціальний захист, здійснює таке фінансування тільки з шостого дня після настання страхового випадку; перші п'ять днів тимчасової непрацездатності застрахованій особі повинні оплачувати підприємства,

установи і організації, які не є органами соціального страхування, за рахунок власних коштів.

2. Президент України в листі до Конституційного Суду України повідомляє, що розмір внесків до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності згідно з Законом становить 2,9 відсотка суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, а до прийняття Закону розмір таких внесків становив 4 відсотки. Отже, для роботодавців було зменшено податкове навантаження на фонд оплати праці. Це дало можливість зацікавити їх у встановленні дієвого контролю за оплатою днів тимчасової втрати працездатності, а також вживати заходів щодо скорочення часу відсутності працівників на робочому місці і спрямування коштів на поліпшення умов праці та на оздоровлення. Такий порядок оплати тимчасової непрацездатності не порушує конституційного права найманих працівників на соціальний захист.

Глава держави звертає увагу на те, що за законодавством України оплачуються всі дні тимчасової втрати працездатності, тоді як за міжнародними нормами тривалість виплати допомоги може обмежуватися 26 тижнями на кожне захворювання, з можливістю ненадання допомоги за перші три дні тимчасової втрати заробітку (параграф 1 статті 18 Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення № 102).

На думку Президента України, здійснення виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, в порядку, передбаченому частинами першою, другою статті 2 Закону, спрямоване на більш повне забезпечення соціального захисту громадян, що відповідає статті 46 Конституції України, а тому підстав для визнання зазначених положень Закону неконституційними не вбачається.

Голова Верховної Ради України у листі до Конституційного Суду України зазначає, що:

– за Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг здійснюються за рахунок бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та за рахунок інших джерел, передбачених цим Законом (стаття 1); одним із джерел формування коштів цього виду загальнообов'язкового державного соціального страхування є інші надходження відповідно до законодавства (пункт 6 частини першої статті 19);

– у статті 2 Закону шляхом надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня у разі настання страхового випадку реалізовано положення частини першої статті 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням», яким передбачено, що право на матеріальне забезпечення та

соціальні послуги за цим видом страхування виникає з настанням страхового випадку (тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві) в період роботи, якщо інше не передбачено законодавством;

– положення Закону спрямовані на реалізацію державної політики щодо зменшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання.

Голова Верховної Ради України стверджує, що частини перша, друга статті 2 Закону визначають джерела фінансування допомоги по тимчасовій непрацездатності та встановлюють порядок її виплати, що відповідає положенням частини другої статті 46 Конституції України і не порушує гарантованого права громадян на соціальний захист.

Позиції Президента України дотримуються Кабінет Міністрів України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство юстиції України і Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Верховної Ради України, Президента України, Міністерства праці та соціальної політики України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності у своїх виступах підтримали обґрунтування відповідних позицій з питання, порушеного у конституційному поданні.

При цьому представник суб'єкта права на конституційне подання наголосив, що зі встановленням норми про оплату перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, за рахунок коштів підприємства, установи, організації порушуються принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав, обов'язковості фінансування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг.

На думку представника Президента України, оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації є окремим видом соціального захисту громадян і не підпадає під поняття «загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Представник Міністерства праці та соціальної політики України вважає, що норма про оплату перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації встановлена в межах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

4. Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних норм Закону, виходить з такого.

4.1. Конституція України проголосила Україну соціальною державою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи лю-

дини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (статті 1, 3 Конституції України).

Принципи соціальної держави втілено також у міжнародних актах – Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права та Європейській соціальній хартії. Зокрема, згідно зі статтею 22 Загальної декларації прав людини кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення, а також на реалізацію необхідних для підтримки її гідності й вільного розвитку особистості прав у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга).

Із змісту частин першої, другої вказаної статті випливає, що визначення обов'язкових гарантій соціального захисту не виключає можливості запровадження законом інших додаткових гарантій у цій сфері (наприклад соціальної допомоги різних видів).

4.2. Однією з організаційно-правових форм соціального захисту громадян є загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Як визначено Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР, загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним орга-

ном, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом (стаття 1).

Відносини, що виникають за окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, регулюються законами, прийнятими відповідно до Основ.

Право громадян на матеріальне забезпечення у разі тимчасової втрати працездатності як складова права на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у порядку, встановленому Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18 січня 2001 року № 2240-III, частина друга статті 35 якого передбачає, що умови надання допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, визначаються Законом, норми якого оспорується.

Законом передбачається виплата застрахованим особам допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення у відповідному порядку інвалідності (частина перша статті 2); перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (частина друга статті 2).

Зі встановленням зазначеної норми розмір страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, зменшено для роботодавців з 4 до 2,9 відсотка суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників.

Аналіз законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зокрема постанов Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 року № 439, від 26 вересня 2001 року № 1266 про порядок оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, та порядок обчислення середньої заробітної плати (доходу) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, свідчить, що оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації провадиться в межах правовідносин, що регулюються Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням». Це породжує відповідні правові наслідки у сфері захисту прав застрахованих осіб.

Закріплені у статті 2 Закону норми щодо виплати застрахованим особам допомоги по тимчасовій непрацездатності Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності та щодо оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності роботодавцями мають імперативний характер. Різні джерела покриття цих витрат не впливають на право застрахованих осіб на матеріальне забезпечення по тимчасовій непрацездатності.

Таким чином, конституційне право громадян на соціальний захист у разі тимчасової втрати працездатності та державні гарантії реалізації ними цього права (частини перша, друга статті 46 Конституції України) не порушуються.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частин першої, другої статті 2 Закону є конституційними.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування», згідно з якими допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, виплачується застрахованим особам Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності незалежно від звільнення застрахованої особи в період втрати працездатності у порядку та розмірах, встановлених законодавством; перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів 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.

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу о соответствии
Конституции Украины (конституционности)
положений частей первой, второй статьи 2
Закона Украины «О размере взносов
на некоторые виды общеобязательного
государственного социального страхования»
по конституционному представлению
47 народных депутатов Украины
(дело о предоставлении пособия
по временной нетрудоспособности)**

г. Киев
17 марта 2005 года
№ 1-рп/2005

Дело № 1-10/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, судья-докладчик, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Иващенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

с участием уполномоченного по поручению представителя субъекта права на конституционное представление Свиницкого Анатолия Владимировича; представителей Верховной Рады Украины: Сухого Ярослава Михайловича – народного депутата Украины, секретаря Комитета Верховной Рады Украины по вопросам социальной политики и труда, Селиванова Анатолия Александровича – Постоянного представителя Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины; представителя Президента Украины Горбуновой Лидии Николаевны – заместителя Министра юстиции Украины; представителя Министерства труда и социальной политики Украины Скрипник Елены Петровны – директора Департамента политики государственного социального страхования Министерства; представителя Фонда социального страхования по временной утрате

трудоспособности Грищенко Дмитрия Игоревича – начальника юридического управления Исполнительной дирекции Фонда,

рассмотрел в пленарном заседании дело о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений частей первой, второй статьи 2 Закона Украины «О размере взносов на некоторые виды общеобязательного государственного социального страхования» от 11 января 2001 года № 2213-III (Ведомости Верховной Рады Украины, 2001 г., № 11, ст. 47; 2004 г., № 17–18, ст. 250, № 32, ст. 385; 2005 г., № 7–8, ст. 162) по конституционному представлению 47 народных депутатов Украины.

Поводом к рассмотрению дела согласно статьям 39, 40 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стало конституционное представление 47 народных депутатов Украины.

Основанием к рассмотрению дела в соответствии со статьей 71 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является наличие спора о конституционности указанных положений статьи 2 Закона Украины «О размере взносов на некоторые виды общеобязательного государственного социального страхования».

Заслушав судью-докладчика Селивона Н. Ф., объяснения Свинцицкого А. В., Сухого Я. М., Селиванова А. А., Горбуновой Л. Н., Скрипник Е. П., Грищенко Д. И. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъект права на конституционное представление – 47 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать положения частей первой, второй статьи 2 Закона Украины «О размере взносов на некоторые виды общеобязательного государственного социального страхования» (далее – Закон) не соответствующими Конституции Украины (неконституционными).

Частями первой, второй статьи 2 Закона определено, что пособие по временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, выплачивается застрахованным лицам Фондом социального страхования по временной утрате трудоспособности начиная с шестого дня нетрудоспособности за весь период до восстановления трудоспособности или до установления медико-социальной экспертной комиссией инвалидности независимо от увольнения застрахованного лица в период утраты трудоспособности в порядке и размерах, установленных законодательством. Первые пять дней временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, оплачиваются собственником или уполномоченным им органом за счет средств предприятия, учреждения, организации по месту работы в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

Народные депутаты Украины считают, что указанные положения статьи 2 Закона противоречат статье 46 Конституции Украины, поскольку

Фонд социального страхования по временной утрате трудоспособности, который обязан финансировать затраты, связанные с предоставлением обеспечения лицам, имеющим право на социальную защиту, осуществляет такое финансирование только с шестого дня после наступления страхового случая; первые пять дней временной нетрудоспособности застрахованному лицу должны оплачивать предприятия, учреждения и организации, не являющиеся органами социального страхования, за счет собственных средств.

2. Президент Украины в письме в Конституционный Суд Украины сообщает, что размер взносов в Фонд социального страхования по временной утрате трудоспособности в соответствии с Законом составляет 2,9 процента суммы фактических затрат на оплату труда наемных работников, а до принятия Закона размер таких взносов составлял 4 процента. Следовательно, для работодателей была уменьшена налоговая нагрузка на фонд оплаты труда. Это дало возможность заинтересовать их в установлении действенного контроля за оплатой дней временной нетрудоспособности, а также принимать меры относительно сокращения времени отсутствия работников на рабочем месте и направления средств на улучшение условий труда и на оздоровление. Такой порядок оплаты временной нетрудоспособности не нарушает конституционного права наемных работников на социальную защиту.

Глава государства обращает внимание на то, что по законодательству Украины оплачиваются все дни временной утраты трудоспособности, тогда как по международным нормам продолжительность выплаты пособия может ограничиваться 26 неделями на каждое заболевание, с возможностью непредоставления пособия за первые три дня временной потери заработка (параграф 1 статьи 18 Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения № 102).

По мнению Президента Украины, осуществление выплаты пособия по временной утрате трудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, в порядке, предусмотренном частями первой, второй статьи 2 Закона, направленно на более полное обеспечение социальной защиты граждан, что отвечает статье 46 Конституции Украины, а поэтому нет оснований для признания указанных положений Закона неконституционными.

Председатель Верховной Рады Украины в письме в Конституционный Суд Украины отмечает, что:

– по Закону Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании в связи с временной потерей трудоспособности и расходами, обусловленными рождением и погребением» материальное обеспечение и предоставление социальных услуг осуществляются за счет бюджета Фонда социального страхования по временной утрате трудоспособности и за счет других источников, предусмотренных этим Законом (статья 1); одним из источников формирования средств этого вида общеобязательного государственного социального страхования являются дру-

гие поступления в соответствии с законодательством (пункт 6 части первой статьи 19);

– в статье 2 Закона путем предоставления материального обеспечения за счет средств Фонда социального страхования по временной утрате трудоспособности, начиная с шестого дня в случае наступления страхового случая реализовано положение части первой статьи 4 Закона Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании в связи с временной потерей трудоспособности и расходами, обусловленными рождением и погребением», которым предусмотрено, что право на материальное обеспечение и социальные услуги по этому виду страхования возникает с наступлением страхового случая (временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве) в период работы, если иное не предусмотрено законодательством;

– положения Закона направлены на реализацию государственной политики относительно уменьшения налоговой нагрузки на субъектов хозяйствования.

Председатель Верховной Рады Украины утверждает, что части первая, вторая статьи 2 Закона определяют источники финансирования пособия по временной нетрудоспособности и устанавливают порядок его выплаты, отвечающий положениям части второй статьи 46 Конституции Украины, и не нарушают гарантированного права граждан на социальную защиту.

Позиции Президента Украины придерживаются Кабинет Министров Украины, Министерство труда и социальной политики Украины, Министерство юстиции Украины и Фонд социального страхования по временной утрате трудоспособности.

3. На пленарном заседании Конституционного Суда Украины представители субъекта права на конституционное представление, Верховной Рады Украины, Президента Украины, Министерства труда и социальной политики Украины, Фонда социального страхования по временной утрате трудоспособности в своих выступлениях поддержали обоснования соответствующих позиций по поставленному вопросу в конституционном представлении.

При этом представитель субъекта права на конституционное представление подчеркнул, что с установлением нормы об оплате первых пяти дней временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, за счет средств предприятия, учреждения, организации нарушаются принципы общеобязательного государственного социального страхования, в частности государственных гарантий реализации застрахованными лицами своих прав, обязанности финансирования страховыми фондами затрат, связанных с предоставлением материального обеспечения и социальных услуг.

По мнению представителя Президента Украины, оплата первых пяти дней временной нетрудоспособности за счет средств предприятия, учреждения, организации является отдельным видом социальной защиты гражд-

дан и не подпадает под понятие «общеобязательное государственное социальное страхование».

Представитель Министерства труда и социальной политики Украины считает, что норма об оплате первых пяти дней временной нетрудоспособности за счет средств предприятия, учреждения, организации установлена в пределах законодательства об общеобязательном государственном социальном страховании.

4. Конституционный Суд Украины, решая вопрос относительно конституционности оспариваемых норм Закона, исходит из следующего.

4.1. Конституция Украины провозгласила Украину социальным государством. Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека являются главной обязанностью государства (статьи 1, 3 Конституции Украины).

Принципы социального государства воплощены также в международных актах – Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Европейской социальной хартии. В частности, согласно статье 22 Всеобщей декларации прав человека каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях с помощью национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

В соответствии с Конституцией Украины признаками Украины как социального государства являются социальная направленность экономики, закрепление и государственные гарантии реализации социальных прав граждан, в частности их прав на социальную защиту и достаточный жизненный уровень (статьи 46, 48), и т.д. Это обязывает государство соответствующим образом регулировать экономические процессы, устанавливать и применять справедливые и эффективные формы перераспределения общественного дохода с целью обеспечения благосостояния всех граждан.

В соответствии со статьей 46 Конституции Украины граждане имеют право на социальную защиту, включающее право на обеспечение их в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в иных случаях, предусмотренных законом (часть первая); это право гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения; созданием сети государственных, коммунальных, частных учреждений для ухода за нетрудоспособными (часть вторая).

Из содержания частей первой, второй указанной статьи вытекает, что определение обязательных гарантий социальной защиты не исключает возможности установления законом иных дополнительных гарантий в этой сфере (например социальной помощи разных видов).

4.2. Одной из организационно-правовых форм социальной защиты граждан является общеобязательное государственное социальное страхование.

Как определено Основами законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании от 14 января 1998 года № 16/98-ВР, общеобязательное государственное социальное страхование – это система прав, обязанностей и гарантий, предусматривающая предоставление социальной защиты, включающей материальное обеспечение граждан в случае болезни, полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в иных случаях, предусмотренных законом, за счет денежных фондов, формируемых путем уплаты страховых взносов владельцем или уполномоченным им органом, гражданами, а также бюджетных и иных источников, предусмотренных законом (статья 1).

Отношения, возникающие по отдельным видам общеобязательного государственного социального страхования, регулируются законами, принятыми в соответствии с Основами.

Право граждан на материальное обеспечение в случае временной потери трудоспособности как составляющая права на социальную защиту гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием в порядке, установленном Законом Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании в связи с временной потерей трудоспособности и расходами, обусловленными рождением и погребением» от 18 января 2001 года № 2240-III, часть вторая статьи 35 которого предусматривает, что условия предоставления пособия по временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, определяются Законом, нормы которого оспариваются.

Законом предусматривается выплата застрахованным лицам пособия по временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, Фондом социального страхования по временной утрате трудоспособности начиная с шестого дня нетрудоспособности за весь период до восстановления трудоспособности или до установления в соответствующем порядке инвалидности (часть первая статьи 2); первые пять дней временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, оплачиваются собственником или уполномоченным им органом за счет средств предприятия, учреждения, организации по месту работы в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины (часть вторая статьи 2).

С установлением указанной нормы размер страховых взносов на общеобязательное государственное социальное страхование в связи с временной утратой трудоспособности и затратами, обусловленными рождением и погребением, уменьшен для работодателей с 4 до 2,9 процента суммы фактических затрат на оплату труда наемных работников.

Анализ законодательства об общеобязательном государственном социальном страховании, в частности постановлений Кабинета Министров Украины от 6 мая 2001 года № 439, от 26 сентября 2001 года № 1266 о порядке оплаты первых пяти дней временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, и порядок исчисления средней заработной платы (дохода) для расчета выплат по общеобязательному государственному социальному страхованию, свидетельствует, что оплата первых пяти дней временной нетрудоспособности за счет средств предприятия, учреждения, организации производится в пределах правоотношений, регулируемых Законом Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании в связи с временной потерей трудоспособности и затратами, обусловленными рождением и погребением». Это порождает соответствующие правовые последствия в сфере защиты прав застрахованных лиц.

Закрепленные в статье 2 Закона нормы относительно выплаты застрахованным лицам пособия по временной нетрудоспособности Фондом социального страхования по временной утрате трудоспособности начиная с шестого дня нетрудоспособности и относительно оплаты первых пяти дней временной нетрудоспособности работодателями имеют императивный характер. Разные источники покрытия этих затрат не влияют на право застрахованных лиц на материальное обеспечение по временной нетрудоспособности.

Таким образом, конституционное право граждан на социальную защиту в случае временной нетрудоспособности и государственные гарантии реализации ими этого права (части первая, вторая статьи 46 Конституции Украины) не нарушаются.

На основании приведенного Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что положения частей первой, второй статьи 2 Закона являются конституционными.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150 Конституции Украины, статьями 51, 61, 63, 65, 69, 73 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения частей первой, второй статьи 2 Закона Украины «О размере взносов на некоторые виды общеобязательного государственного социального страхования», в соответствии с которыми пособие по временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, выплачивается застрахованным лицам Фондом социального страхования по временной утрате

трудоспособности начиная с шестого дня нетрудоспособности за весь период до восстановления трудоспособности или до установления медико-социальной экспертной комиссией инвалидности независимо от увольнения застрахованного лица в период утраты трудоспособности в порядке и размерах, установленных законодательством; первые пять дней временной нетрудоспособности в результате заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, оплачиваются собственником или уполномоченным им органом за счет средств предприятия, учреждения, организации по месту работы в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

2. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no.1-rp/2005 as of March 17, 2005*

The subject of right to constitutional petition – 47 People’s Deputies of Ukraine – applied to the Constitutional Court of Ukraine with a submission on recognizing the provisions of articles 2.1 and 2.23 of the Law of Ukraine «On the amount of contributions to some types of compulsory state social insurance» (hereinafter – the Law) as such that do not conform with the Constitution of Ukraine (are unconstitutional).

The People’s Deputies of Ukraine considered that the mentioned provisions of article 2 of the Law contradicted article 46 of the Constitution as the Fund since social insurance of temporary loss of labor ability which is obliged to finance the expenses related to providing assistance to persons having the right to social protection, executes such financing only from the sixth day after the accident; the injured person is to be paid for the first five days of temporary disability by enterprises, institutions and organizations which are not bodies of social insurance, at their own costs expenses.

The Constitutional Court in deciding the issue as to the constitutionality of the disputed norms of the Law came out of the following.

The Constitution declared Ukraine to be a social state. An individual, his/her life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in

Ukraine the highest social value. Human rights and freedoms and their guarantees define the content and the direction of the activity of the state. Ensuring and guaranteeing human rights and freedoms is the main duty of the state (articles 1, 3 of the Constitution).

Principles of social state are also embodied in international acts – Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and European Social Charter. In particular, according to article 22 of the Universal Declaration of Human Rights each individual as a member of the society has the right to social assistance, as well as for the realization of the rights necessary for the support of his/her dignity and free development of personality in economic, social and cultural spheres with the assistance of national efforts and international cooperation and according to the structure and the resources of each state.

According to the Constitution the features of Ukraine as a social state are the social orientation of the economy, establishment and state guarantees of the implementation of social rights of the citizens, in particular their rights to social protection and sufficient standard of life (articles 46, 48) etc. This obliges the state to duly regulate the economic processes, to establish and to apply fair and efficient forms of re-separation of social income in order to ensure the welfare of all citizens.

According to article 46 of the Constitution citizens have the right to social protection which includes the right for support in case of their full, partial or temporary loss of ability, loss of a breadwinner, unemployment caused by the independent circumstances as well as age and in other cases envisaged by law (article 46.1); this right is guaranteed by the compulsory state social insurance at the expense of insurance contributions of citizens, enterprises, institutions and organizations, as well as budget and other sources of social maintenance; establishment of the network of state, municipal, private establishments for caring after the disabled (article 46.2).

The determination of compulsory guarantees of social protection does not exclude the possibility of implementation by law of other additional guarantees in this field (for instance, social assistance of various types).

One of the organizational and legal forms of social protection of citizens is the compulsory state social insurance.

As is defined by the Fundamentals of the legislation of Ukraine on compulsory state social insurance as of January 1, 1998 no. 16/98-VR, the compulsory state social insurance is the system of rights, duties and guarantees which envisages granting social protection, that includes material maintenance of citizens in case of disease, full, partial or temporary loss of labor ability, loss of a breadwinner, unemployment caused by independent circumstances, as well as age and in other cases, envisaged by law, at the expense of pecuniary funds, which are formed by way of payment of insurance contributions by the owner or the body authorized by him, citizens, as well as budget and other sources, set forth by law (article 1).

Relations, which arise in cases of specific types of compulsory state social insurance, are regulated by laws, adopted in accordance with the Fundamentals.

The right of citizens to material maintenance in case of temporary loss of employability as a component of the right to social protection is guaranteed by compulsory state social insurance according to the procedure established by the Law of Ukraine «On compulsory state social insurance related to temporary loss of labor ability and expenses caused by birth and funeral» as of January 18, 2001 no.2240-III; article 35.2 thereof envisages that conditions of granting assistance for temporary disability caused by illness or injury not related with employment accident are defined by the Law which norms are disputed.

The Law stipulates the payment to the insured persons of the assistance on temporary disability caused by illness or injuries not related to employment accident, by the Fund of social insurance on temporary disability from the sixth day of disability through all the period until the recovery of labor ability or establishment of invalidity in accordance with the established procedure (article 2.1.); the first five days of temporary disability caused by illness or injury not related to employment accident are paid by the owner or his authorized representative at the expenses of the enterprise, institution, organization of the employment according to the procedure established by the Cabinet of Ministers of Ukraine (article 2.2.).

In establishing the mentioned norm the amount of insurance contributions for compulsory state social insurance related to temporary loss of labor ability and expenses caused by birth and funeral is reduced for the employers from 4 to 2,9 % of the sum of factual expenses for payment to the employed.

The analysis of the legislation on general compulsory state social insurance, in particular of the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine as of May 6, 2001 no.439, as of September 26, 2001 no.1266 on the procedure of payment for the first five days of temporary disability caused by illness or injury not related to employment accident and the procedure of calculation of the average salary (income) for the calculation of payment for compulsory state social insurance testifies to the fact that the payment for the first five days of temporary disability at the expenses of the costs of the enterprise, institution, organization is realized within the legal relations which are regulated by the Law of Ukraine «On compulsory state social insurance related to temporary loss of labour ability and expenses caused by birth and funeral». This engenders respective legal consequences in the field of the protection of the insured persons.

The norms prescribed in article 2 of the Law as to the payment to the persons insured of the allowance on temporary disability by the Fund of social insurance on temporary loss of labor ability from the sixth day of temporary disability and as to the payment for the first five days of temporary disability by employers have the imperative nature. Various sources of covering these expenses do not influence the right of the insured persons for material provision on temporary disability.

The constitutional right of citizens to social protection in case of temporary loss of labor ability and state guarantees of the realization by them of this right (article 46.1 and 46.2 of the Constitution) are not violated.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine recognized as such that comply with the Constitution (are constitutional) the provisions of articles 2.1 and 2.2 of the Law «On the amount of contributions to some types of compulsory state social insurance» according to which the assistance in temporary disability caused by illness or injury not related to employment accident, the insured persons are paid by the Fund of social insurance on temporary loss of labor ability from the sixth day of disability for the whole period until restoration of labor ability or until the expert medical and social commission establishes invalidity regardless of dismissal of the insured person within the term of the loss of labor ability according to the procedure and within the limits established by the legislation; the first five days of temporary disability caused by illness or injury not related to employment accident are paid by the owner or the body authorized by him at the expenses of costs of enterprise, establishment, organization in question in accordance with the procedure established by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням
48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України
«Про порядок погашення зобов'язань платників податків
перед бюджетами та державними цільовими фондами»
(справа про податкову заставу)**

м. Київ
24 березня 2005 року
№ 2-рп/2005

Справа № 1-9/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Свінцицького Анатолія Володимировича; представника Верховної Ради України Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Єфіменка Леоніда Васильовича – заступника Міністра юстиції України; представника Міністерства юстиції України Юхименко Лілії Віталіївни – начальника управління бюджетного законодавства та фінансових послуг; представників Державної податкової адміністрації України: Мороз Ярослави Петрівни – головного державного податкового інспектора відділу розробки методики стягнення податкового боргу Департаменту забезпечення податкових зобов'язань, Поліщук Лесі Федорівни – заступника начальника управління – начальника відділу правового аналізу та експертизи нормативно-правових актів Юридичного департаменту, Тарасенка Володимира Олександровича – заступника начальника управління – начальника відділу розробки методики стягнення податкового боргу Департаменту забезпечення податкових зобов'язань;

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

представників Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Гавви Леоніда Володимировича – начальника Юридичного управління, Лахтадира Андрія Миколайовича – начальника управління розвитку законодавчих засад підприємництва,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року № 2181-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 10, ст. 44).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 48 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

Заслухавши суддю-доповідача Пшеничного В. Г., пояснення Свінцицького А. В., Селіванова А. О., Єфіменка Л. В., Юхименко Л. В., Мороз Я. П., Поліщук Л. Ф., Тарасенка В. О., Гавви Л. В., Лахтадира А. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 48 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційними положення пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (далі – Закон).

Народні депутати України вважають, що положення статті 8 Закону ставлять у нерівне становище суб'єктів господарювання різних форм власності, надаючи право податковому органу запроваджувати податкову заставу на будь-які активи платника податків, а це суперечить частині четвертій статті 13 Конституції України, яка забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання.

Оспорюючи положення абзацу третього пункту 8.1, підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 Закону в частині виникнення права податкової застави без письмового оформлення та його поширення на будь-які види активів платника податків, автор конституційного подання стверджує, що «податковому органу надається право автоматично, без надання можливості суб'єкту господарювання скористатися конституційним правом на оскарження рішень податкового органу в суді... застосувати право податкової застави».

На думку народних депутатів України, положення підпунктів 8.6.1, 8.6.2 пункту 8.6 статті 8 Закону суперечать статтям 41, 42 Конституції

України, оскільки «обмежують права юридичних і фізичних осіб щодо володіння, користування, розпорядження своєю власністю та право займатися підприємницькою діяльністю».

2. У листі Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду України зазначено, що податкова застава є тимчасовим обмеженням прав платника податків щодо розпорядження заставленими активами, яке виникає у зв'язку з невиконанням або несвоєчасним виконанням платником обов'язків щодо сплати податків, встановлених Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України у письмовому поясненні до Конституційного Суду України стверджує, що право податкової застави поширюється на будь-які види активів платника податків незалежно від форми власності, а виникнення права податкової застави не передбачає обов'язкової реалізації цих активів. Право на здійснення підприємницької діяльності може бути законодавчо обмежене з метою захисту будь-якого публічного інтересу, зокрема для забезпечення соціальної спрямованості економіки. Таке обмеження може бути здійснене також шляхом встановлення імперативного порядку виникнення права податкової застави на активи платника податків, а отже, оспорювані суб'єктом права на конституційне подання норми Закону відповідають Конституції України.

Міністерство юстиції України зазначає, що примусове стягнення активів платника податків у рахунок погашення його податкового боргу здійснюється виключно за рішенням суду, а норми статті 8 Закону «не створюють різних умов господарювання для суб'єктів різних форм власності та відповідно не порушують принцип їх рівності перед законом». Вказані в конституційному поданні норми Закону відповідають Конституції України.

Державна податкова адміністрація України вважає, що «система правових норм побудована на паралельному існуванні державних гарантій та санкцій, закріплених у законодавчих актах; конституційні гарантії щодо захисту прав суб'єктів права власності не можуть заважати застосуванню до порушників податкового законодавства конституційних санкцій. Оспорювані норми Закону не порушують принцип верховенства Основного Закону України».

Позиція Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва полягає в тому, що «застосування інституту податкової застави діє в порушення чинного законодавства України і потребує врегулювання на законодавчому рівні».

Український союз промисловців і підприємців висловив думку, що оспорювані норми Закону суперечать Конституції України.

Фахівці юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Національної академії державної податкової служби України відзначають, що оспорювані положення Закону не суперечать Конституції та іншим законам України.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Верховної Ради України, Міністерства юстиції України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва підтримали відповідно позиції тих, кого вони представляли.

Позиція Президента України, висловлена його представником, зводиться до того, що оспорювані народними депутатами України законодавчі положення відповідають нормам Основного Закону України.

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

4.1. Конституція України передбачає право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності та право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (статті 41, 42). Основний Закон України встановлює припис, що власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (стаття 13).

Положення Конституції України щодо власності кореспондуються зі статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод, згідно з якою кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права, що жодним чином не обмежує право держави вводити в дію такі закони, які є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.

Наведені положення Конституції України та Протоколу № 1 дістали свій подальший розвиток у Цивільному кодексі України. Зокрема, стаття 321 цього Кодексу закріплює непорушність права власності, відповідно до якої особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених законом.

Виконання конституційного обов'язку, передбаченого статтею 67 Конституції України, реалізується сплатою кожним податків і зборів. Встановлення системи оподаткування, податків і зборів, їх розмірів та порядку сплати є виключно прерогативою закону. При унормуванні цих суспільних відносин держава має право визначати механізми, які забезпечують платником належну сплату податків і зборів. Одним із способів такого забезпечення є введений Законом інститут податкової застави. Так, зокрема, положення пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону регулюють виникнення права податкової застави, її зміст, реєстрацію, зупинення, обмеження щодо її застосування тощо.

Згідно із Законом сутність податкової застави полягає у запровадженні на певний строк особливого порядку розпорядження платником податків своїми активами. Цей інститут як спосіб забезпечення не погашеного у строк податкового зобов'язання є джерелом наповнення бюджетів та державних цільових фондів.

Наявні законодавчі положення щодо запровадження інституту податкової застави, а також щодо можливості настання певних негативних наслідків для платника податків не суперечать вимогам статей 13, 41, 42 Основного Закону України. Факт несплати платником податків у визначений Законом строк суми податкового зобов'язання є підставою для вжиття відповідних заходів державою в особі її податкових органів з метою виконання боржником свого конституційного обов'язку.

Вдавшись до такого способу забезпечення податкових зобов'язань, як встановлення податкової застави, законодавець діяв у межах Конституції України.

4.2. Однією з найважливіших умов визначеності відносин між людиною і державою є закріплення у статтях 3, 21 Конституції України принципу непорушності прав і свобод людини. Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю, Основний Закон України встановлює перелік прав і свобод, гарантує і забезпечує їх захист, у тому числі від порушення з боку держави, її органів та посадових осіб. Зазначені права і свободи визначають міру можливої поведінки людини і громадянина, зокрема як власника, відображають певні межі цих прав та можливість користуватися благами для задоволення своїх інтересів.

Положення абзацу другого підпункту 8.2.1 пункту 8.2 статті 8 Закону передбачає, що підставою виникнення права податкової застави є неподання або несвоєчасне подання платником податків податкової декларації. Тим самим законодавець фактично прирівнює неподання або несвоєчасне подання податкової декларації до факту несплати податкового зобов'язання. Але зазначена підстава ще не свідчить про існування податкового зобов'язання у платника податків, а тим більше про виникнення податкового боргу.

Встановлюючи таку підставу для запровадження податкової застави, законодавець не врахував наявність чи відсутність існування податкового зобов'язання, а також наслідки, які можуть настати для платника податків у разі неподання або несвоєчасного подання податкової декларації і неправомірно обмежити право останнього розпоряджатися своєю власністю, що порушує частину першу статті 41 Конституції України. Це дає можливість Конституційному Суду України визнати таким, що не відповідає Основному Закону України, положення абзацу другого підпункту 8.2.1 пункту 8.2 статті 8 Закону.

4.3. Положення підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 Закону передбачає поширення права податкової застави на будь-які види активів платника

податків, які перебували на момент виникнення такого права в його власності (повному господарському віданні), а також на будь-які інші активи, на які платник податків набуває прав власності у майбутньому, до моменту погашення його податкових зобов'язань або податкового боргу.

Із змісту цього положення випливає, а практика його застосування підтверджує, що право податкової застави поширюється практично на всі види активів платника податків. При цьому не враховується адекватність суми податкового зобов'язання чи податкового боргу з розміром заставлених активів платника податків, що не сприяє справедливому вирішенню питань застосування права податкової застави між суб'єктами податкових правовідносин.

На думку Конституційного Суду України, розмір податкової застави виходячи із загальних принципів права повинен відповідати сумі податкового зобов'язання, що забезпечувало б конституційну вимогу справедливості та розмірності. Розмірність як елемент принципу справедливості передбачає встановлення публічно-правового обмеження розпорядження активами платника податків за несплату чи несвоєчасну сплату податкового зобов'язання та диференціювання такого обмеження залежно від розміру несплати платником податкового боргу.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Елементи права, зокрема розмірність, рівність, мораль, об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Забезпечення надходження до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів має здійснюватися шляхом запровадження податкової застави на активи платника податків у такому розмірі, який би забезпечував гарантоване відшкодування державі несплачених податків у повному обсязі.

Поширення права податкової застави на будь-які види активів платника податків, яка перевищує суму податкового зобов'язання чи податкового боргу, може призвести до позбавлення такого платника не тільки прибутків, а й інших активів, ставлячи під загрозу його подальшу підприємницьку діяльність аж до її припинення.

З огляду на викладене положення підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 Закону, яке передбачає можливість поширення права податкової застави на будь-які види активів платника податків незалежно від суми податкового боргу, порушує справедливе вирішення питань застосування права податкової застави (статті 8, 42 Конституції України), тобто є неконституційним.

4.4. За своїм змістом положення пункту 1.17 статті 1, пункту 8.4 статті 8 Закону в частині встановлення пріоритету за органом стягнення щодо

одержання задоволення з вартості заставленого майна переважно перед іншими кредиторами є відсильними. Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року передбачає встановлення пріоритету публічних обтяжень, до яких належить і податкова застава. Однак врегулювання порядку реєстрації обтяжень і черговості стягнення з боржника суми заборгованості не є предметом розгляду цього конституційного провадження, оскільки суб'єкт права на конституційне подання зазначений Закон не оспорував.

4.5. Конституція України гарантує право кожному на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55).

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп висловив позицію, що скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Положення абзацу третього пункту 8.1 статті 8 Закону передбачає, що право податкової застави виникає згідно із законом та не потребує письмового оформлення. Перехід у податкову заставу активів платника податків є наслідком невиконання ним податкового зобов'язання чи податкового боргу.

Згідно з підпунктом 5.2.5 пункту 5.2 статті 5 Закону платник податків з урахуванням строків давності має право оскаржити до суду рішення контролюючого органу про нарахування податкового зобов'язання у будь-який момент після одержання відповідного податкового повідомлення. Таким чином, платник податків не позбавлений права на судовий захист.

4.6. Положення підпункту 8.6.1 пункту 8.6 статті 8 Закону передбачають можливість платнику податків, активи якого перебувають у податковій заставі, здійснювати вільне розпорядження ними, за винятком операцій, що підлягають письмовому узгодженню з податковим органом. Підпунктом 8.6.2 пункту 8.6 статті 8 Закону для такого платника податків визначено умови здійснення операцій з коштами без їх узгодження з податковим органом, а підпунктом 8.6.3 пункту 8.6 цієї статті не дозволяється надання майна, що перебуває у податковій заставі, у наступну заставу або його використання для забезпечення дійсної чи майбутньої вимоги третіх осіб.

У Рішенні Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 зазначено, що власність гарантує не лише права власників, а й зобов'язує, покладає на них певні обов'язки. Саме про це йдеться у статтях 13 і 41 Конституції України, відповідно до яких використання власності не може завдавати шкоди людині, правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Таким чином, податковому органу надається законна підстава узгоджувати стосовно боржника проведення таких господарських операцій з його активами, що забезпечить виконання податкового зобов'язання та реалізацію у зв'язку з цим конституційного обов'язку боржника щодо сплати податків і зборів.

4.7. Аналіз конституційного подання свідчить, що народні депутати України, оспоруючи положення статті 8 Закону в цілому, не наводять правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності положень пунктів 8.3, 8.5, підпунктів 8.6.4, 8.6.5 пункту 8.6, пунктів 8.7, 8.8, 8.9 зазначеної статті. За таких обставин конституційне провадження у справі в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначених положень Закону 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».

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 70, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 1.17 статті 1, пункту 8.1, абзаців першого, третього, четвертого підпункту 8.2.1 пункту 8.2, пункту 8.4, підпунктів 8.6.1, 8.6.2, 8.6.3 пункту 8.6 статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», а саме:

абзацу другого підпункту 8.2.1 пункту 8.2 статті 8, згідно з яким право податкової застави виникає у разі неподання або несвоєчасного подання платником податків податкової декларації – з першого робочого дня, наступного за останнім днем строку, встановленого законом про відповідний податок, збір (обов'язковий платіж) для подання такої податкової декларації;

підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 в частині поширення права податкової застави на будь-які види активів платника податків без врахування суми його податкового боргу.

3. Припинити конституційне провадження у справі в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 8.3, 8.5, підпунктів 8.6.4, 8.6.5 пункту 8.6, пунктів 8.7, 8.8, 8.9 статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

4. Положення абзацу другого підпункту 8.2.1, підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

5. 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.

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу о соответствии
Конституции Украины (конституционности)
положений пункта 1.17 статьи 1, статьи 8
Закона Украины «О порядке погашения обязательств
плательщиков налогов перед бюджетами
и государственными целевыми фондами»
по конституционному представлению
48 народных депутатов Украины
(дело о налоговом залоге)**

г. Киев
24 марта 2005 года
№ 2-рп/2005

Дело № 1-9/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Иващенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича – судья-докладчик, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

с участием представителя субъекта права на конституционное представление Свинцицкого Анатолия Владимировича; представителя Верховной Рады Украины Селиванова Анатолия Александровича – Постоянного представителя Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины; представителя Президента Украины Ефименко Леонида Васильевича – заместителя Министра юстиции Украины; представителя Министрства юстиции Украины Юхименко Лилии Витальевны – начальника управления бюджетного законодательства и финансовых услуг; представителей Государственной налоговой администрации Украины: Мороз Ярославы Петровны – главного государственного налогового инспектора отдела разработки методики взыскания налогового долга Департамента обеспечения налоговых обязательств, Полищук Леси Федоровны – заместителя начальника управления – начальника отдела правового анализа и экспертизы нормативно-правовых актов Юридического депар-

таменту, Тарасенко Володимира Александровича – заступника начальника управління – начальника відділу розробки методики взыскання податкового боргу Департаменту забезпечення податкових зобов'язань; представителів Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Гавви Леоніда Володимировича – начальника Юридичного управління, Лахтадира Андрія Николаевича – начальника управління розвитку законодавчих основ підприємництва,

розглянув в пленарному засіданні справу про відповідність Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань плателів податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року № 2181-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 г., № 10, ст. 44) про конституційне представлення 48 народних депутатів України.

Поводом до розгляду справи згідно статтям 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне представлення 48 народних депутатів України.

Основною причиною до розгляду справи згідно статтям 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору про відповідність Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань плателів податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

Заслухав судью-докладчика Пшеничного В. Г., пояснення Свиницького А. В., Селиванова А. А., Ефименко Л. В., Юхименко Л. В., Мороз Я. П., Полищук Л. Ф., Тарасенко В. А., Гавви Л. В., Лахтадира А. Н. та дослідив матеріали справи, Конституційний Суд України

установил:

1. Суб'єкт права на конституційне представлення – 48 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з ходатайством визнати неконституційними положення пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань плателів податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (далі – Закон).

Народні депутати України вважають, що положення статті 8 Закону ставлять в нерівні умови суб'єктів господарювання різних форм власності, надаючи право податковому органу вводити податковий збір на будь-які активи плателів податків, а це суперечить частині четвертій статті 13 Конституції України, забезпечуючій захист прав всіх суб'єктів права власності та господарювання.

Оспариваючи положення абзацу третього пункту 8.1, підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 Закону в частині виникнення права податкового залогу без письмового оформлення та його розповсюдження на будь-які активи

плательщика налогов, автор конституционного представления утверждает, что «налоговому органу предоставляется право автоматически, без предоставления возможности субъекту хозяйствования воспользоваться конституционным правом на обжалование решений налогового органа в суде... применить право налогового залога».

По мнению народных депутатов Украины, положения подпунктов 8.6.1, 8.6.2 пункта 8.6 статьи 8 Закона противоречат статьям 41, 42 Конституции Украины, поскольку «ограничивают права юридических и физических лиц относительно владения, пользования, распоряжения своей собственностью и право заниматься предпринимательской деятельностью».

2. В письме Председателя Верховной Рады Украины Конституционному Суду Украины указано, что налоговый залог является временным ограничением прав налогоплательщика относительно распоряжения заложенными активами, возникающим в связи с невыполнением или несвоевременным выполнением плательщиком обязанностей относительно уплаты налогов, установленных Конституцией и законами Украины.

Кабинет Министров Украины в письменном объяснении в Конституционный Суд Украины утверждает, что право налогового залога распространяется на любые виды активов налогоплательщика независимо от формы собственности, а возникновение права налогового залога не предусматривает обязательной реализации этих активов. Право на осуществление предпринимательской деятельности может быть законодательно ограничено с целью защиты любого публичного интереса, в частности для обеспечения социальной направленности экономики. Такое ограничение может быть осуществлено также путем установления императивного порядка возникновения права налогового залога на активы налогоплательщика, а следовательно, оспариваемые субъектом права на конституционное представление нормы Закона отвечают Конституции Украины.

Министерство юстиции Украины отмечает, что принудительное взыскание активов налогоплательщика в счет погашения его налогового долга осуществляется исключительно по решению суда, а нормы статьи 8 Закона «не создают разных условий хозяйствования для субъектов различных форм собственности и соответственно не нарушают принцип их равенства перед законом». Указанные в конституционном представлении нормы Закона отвечают Конституции Украины.

Государственная налоговая администрация Украины считает, что «система правовых норм построена на параллельном существовании государственных гарантий и санкций, закрепленных в законодательных актах; конституционные гарантии относительно защиты прав субъектов права собственности не могут препятствовать применению к нарушителям налогового законодательства конституционных санкций. Оспариваемые нормы Закона не нарушают принцип верховенства Основного Закона Украины».

Позиция Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства состоит в том, что «применение ин-

ститута налогового залога действует в нарушение действующего законодательства Украины и требует урегулирования на законодательном уровне».

Украинский союз промышленников и предпринимателей высказал мысль, что оспариваемые нормы Закона противоречат Конституции Украины.

Специалисты юридического факультета Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича, Национальной академии государственной налоговой службы Украины отмечают, что оспариваемые положения Закона не противоречат Конституции и иным законам Украины.

3. На пленарном заседании Конституционного Суда Украины представители субъекта права на конституционное представление, Верховной Рады Украины, Министерства юстиции Украины, Государственной налоговой администрации Украины, Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства поддержали соответственно позиции тех, кого они представляли.

Позиция Президента Украины, высказанная его представителем, сводится к тому, что оспариваемые народными депутатами Украины законодательные положения отвечают нормам Основного Закона Украины.

4. Конституционный Суд Украины, решая поставленные в конституционном представлении вопросы, исходит из следующего.

4.1. Конституция Украины предусматривает право каждого владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности и право на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом (статьи 41, 42). Основной Закон Украины устанавливает предписание, что собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу (статья 13).

Положения Конституции Украины о собственности корреспондируются со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества иначе чем в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом или общими принципами международного права, что ни в коей мере не ограничивает прав государства вводить в действие законы, необходимые для осуществления контроля за использованием имуществом в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или иных сборов или штрафов.

Приведенные положения Конституции Украины и Протокола № 1 получили свое дальнейшее развитие в Гражданском кодексе Украины. В частности, статья 321 этого Кодекса закрепляет незыблемость права собственности, в соответствии с которой лицо может быть лишено права собственности или ограничено в его осуществлении лишь в случаях и в порядке, установленных законом.

Выполнение конституционной обязанности, предусмотренной статьей 67 Конституции Украины, реализуется уплатой каждым налогов и сборов. Установление системы налогообложения, налогов и сборов, их размеров и порядка уплаты является исключительно прерогативой закона. При приведении в норму этих общественных отношений государство имеет право определять механизмы, обеспечивающие надлежащую уплату плательщиком налогов и сборов. Одним из способов такого обеспечения является введенный Законом институт налогового залога. Так, в частности, положения пункта 1.17 статьи 1, статьи 8 Закона регулируют возникновение права налогового залога, его содержание, регистрацию, остановку, ограничения относительно его применения и т. д.

Согласно Закону сущность налогового залога состоит во введении на определенный срок особого порядка распоряжения налогоплательщиком своими активами. Этот институт как способ обеспечения не погашенного в срок налогового обязательства является источником наполнения бюджетов и государственных целевых фондов.

Имеющиеся законодательные положения относительно введения института налогового залога, а также относительно возможности наступления определенных отрицательных последствий для налогоплательщика не противоречат требованиям статей 13, 41, 42 Основного Закона Украины. Факт неуплаты налогоплательщиком в определенный Законом срок суммы налогового обязательства является основанием для применения государством в лице его налоговых органов соответствующих мер с целью выполнения должником своей конституционной обязанности.

Прибегнув к такому способу обеспечения налоговых обязательств, как установление налогового залога, законодатель действовал в пределах Конституции Украины.

4.2. Одним из важнейших условий определенности отношений между человеком и государством является закрепление в статьях 3, 21 Конституции Украины принципа незыблемости прав и свобод человека. Признавая человека наивысшей социальной ценностью, Основной Закон Украины устанавливает перечень прав и свобод, гарантирует и обеспечивает их защиту, в том числе от нарушений со стороны государства, его органов и должностных лиц. Указанные права и свободы определяют меру возможного поведения человека и гражданина, в частности как собственника, отображают определенные границы этих прав и возможность пользоваться благами для удовлетворения своих интересов.

Положение абзаца второго подпункта 8.2.1 пункта 8.2 статьи 8 Закона предусматривает, что основанием возникновения права налогового залога является непредставление или несвоевременное представление налогоплательщиком налоговой декларации. Тем самым законодатель фактически приравнивает непредставление или несвоевременное представление налоговой декларации к факту неуплаты налогового обязательства. Но указанное основание еще не свидетельствует о существовании налогового

обязательства у налогоплательщика, а тем более о возникновении налогового долга.

Устанавливая такое основание для учреждения налогового залога, законодатель не учел наличие или отсутствие существования налогового обязательства, а также последствия, которые могут наступить для налогоплательщика в случае непредставления или несвоевременного представления налоговой декларации и неправомерно ограничить право последнего распоряжаться своей собственностью, что нарушает часть первую статьи 41 Конституции Украины. Это дает возможность Конституционному Суду Украины признать не соответствующим Основному Закону Украины положение абзаца второго подпункта 8.2.1 пункта 8.2 статьи 8 Закона.

4.3. Положение подпункта 8.2.2 пункта 8.2 статьи 8 Закона предусматривает распространение права налогового залога на любые виды активов налогоплательщика, которые находились в момент возникновения такого права в его собственности (полном хозяйственном ведении), а также на любые другие активы, на которые налогоплательщик приобретет права собственности в будущем, до момента погашения его налоговых обязательств или налогового долга.

Из содержания этого положения следует, а практика его применения подтверждает, что право налогового залога распространяется практически на все виды активов налогоплательщика. При этом не учитывается адекватность суммы налогового обязательства или налогового долга размеру заложенных активов налогоплательщика, что не способствует справедливому решению вопросов применения права налогового залога между субъектами налоговых правоотношений.

По мнению Конституционного Суда Украины, размер налогового залога исходя из общих принципов права должен отвечать сумме налогового обязательства, что обеспечивало бы конституционное требование справедливости и соразмерности. Соразмерность как элемент принципа справедливости предусматривает установление публично-правового ограничения распоряжения активами налогоплательщика за неуплату или несвоевременную уплату налогового обязательства и дифференцирование такого ограничения в зависимости от размера неуплаты плательщиком налогового долга.

В своем Решении Конституционный Суд Украины от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 отметил, что справедливость – один из основных принципов права является решающей в определении его как регулятора общественных отношений, одним из общечеловеческих измерений права. Элементы права, в частности соразмерность, равенство, мораль, объединяются качеством, соответствующим идеологии справедливости, идее права, которая в значительной мере получила отражение в Конституции Украины.

Обеспечение поступления в бюджеты и государственные целевые фонды налогов и сборов должно осуществляться путем введения налогового залога на активы налогоплательщика в таком размере, который обеспечи-

вал бы гарантированное возмещение государству неуплаченных налогов в полном объеме.

Распространение на любые виды активов налогоплательщика права налогового залога, который превышает сумму налогового обязательства или налогового долга, может привести к лишению такого плательщика не только прибылей, но и других активов, ставя под угрозу его дальнейшую предпринимательскую деятельность вплоть до ее прекращения.

Учитывая изложенное положение подпункта 8.2.2 пункта 8.2 статьи 8 Закона, предусматривающее возможность распространения права налогового залога на любые виды активов налогоплательщика независимо от суммы налогового долга, нарушает справедливое решение вопросов применения права налогового залога (статьи 8, 42 Конституции Украины), то есть является неконституционным.

4.4. По своему содержанию положения пункта 1.17 статьи 1, пункта 8.4 статьи 8 Закона в части установления приоритета за органом взыскания относительно получения удовлетворения из стоимости залогового имущества преимущественно перед другими кредиторами являются отсылочными. Закон Украины «Об обеспечении требований кредиторов и регистрации отягощений» от 18 ноября 2003 года предусматривает установление приоритета публичных отягощений, к которым принадлежит и налоговый залог. Однако урегулирование порядка регистрации отягощений и очередности взыскания с должника суммы задолженности не является предметом рассмотрения этого конституционного производства, поскольку субъект права на конституционное представление указанный Закон не оспаривал.

4.5. Конституция Украины гарантирует право каждому на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц (часть вторая статьи 55).

Конституционный Суд Украины в Решении от 25 ноября 1997 года № 6-зп высказал позицию, что жалобы подлежат непосредственному рассмотрению в судах независимо от того, что принятым ранее законом мог быть установлен другой порядок их рассмотрения (обжалование в орган должностного лица высшего уровня по отношению к тому органу и должностному лицу, которые приняли решение, совершили действие или допустили бездействие).

Положение абзаца третьего пункта 8.1 статьи 8 Закона предусматривает, что право налогового залога возникает согласно закону и не требует письменного оформления. Переход в налоговый залог активов налогоплательщика является следствием невыполнения им налогового обязательства или налогового долга.

В соответствии с подпунктом 5.2.5 пункта 5.2 статьи 5 Закона налогоплательщик с учетом сроков давности имеет право обжаловать в суд решение контролирующего органа о начислении налогового обязательства в любой момент после получения соответствующего налогового извеще-

ния. Таким образом, налогоплательщик не лишен права на судебную защиту.

4.6. Положения подпункта 8.6.1 пункта 8.6 статьи 8 Закона предусматривают возможность налогоплательщику, активы которого находятся в налоговом залоге, осуществлять свободное распоряжение ими, за исключением операций, подлежащих письменному согласованию с налоговым органом. Подпунктом 8.6.2 пункта 8.6 статьи 8 Закона для такого налогоплательщика определены условия осуществления операций со средствами без их согласования с налоговым органом, а подпунктом 8.6.3 пункта 8.6 этой статьи не разрешается предоставление имущества, находящегося в налоговом залоге, в следующий залог или его использование для обеспечения настоящего или будущего требования третьих лиц.

В Решении Конституционного Суда Украины от 12 февраля 2002 года № 3-рп/2002 указано, что собственность гарантирует не только права собственников, но и обязывает, возлагает на них определенные обязанности. Именно об этом идет речь в статьях 13 и 41 Конституции Украины, в соответствии с которыми использование собственности не может наносить вред человеку, правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества.

Таким образом, налоговому органу предоставляется законное основание согласовывать относительно должника проведение таких хозяйственных операций с его активами, которые обеспечат исполнение налогового обязательства и реализацию в связи с этим конституционного долга должника по уплате налогов и сборов.

4.7. Анализ конституционного представления свидетельствует, что народные депутаты Украины, оспаривая положения статьи 8 Закона в целом, не приводят правового обоснования утверждений о неконституционности положений пунктов 8.3, 8.5, подпунктов 8.6.4, 8.6.5 пункта 8.6, пунктов 8.7, 8.8, 8.9 указанной статьи. При таких обстоятельствах конституционное производство по делу в части, касающейся соответствия Конституции Украины (конституционности) указанных положений Закона, подлежит прекращению на основании пункта 2 статьи 45 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» – несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины «О Конституционном Суде Украины».

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150, 152 Конституции Украины, статьями 51, 61, 63, 65, 70, 73 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», § 51 Регламента Конституционного Суда Украины, Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения пункта 1.17 статьи 1, пункта 8.1, абзацев первого, третьего, четвертого подпункта 8.2.1 пункта 8.2, пункта 8.4, подпунктов 8.6.1,

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

8.6.2, 8.6.3 пункта 8.6 статьи 8 Закона Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами».

2. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения Закона Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами», а именно:

абзаца второго подпункта 8.2.1 пункта 8.2 статьи 8, согласно которому право налогового залога возникает в случае непредставления или несвоевременного представления плательщиком налогов налоговой декларации – с первого рабочего дня, следующего за последним днем срока, установленного законом о соответствующем налоге, сборе (обязательном платеже) для представления такой налоговой декларации;

подпункта 8.2.2 пункта 8.2 статьи 8 в части распространения права налогового залога на любые виды активов плательщика налогов без учета суммы его налогового долга.

3. Прекратить конституционное производство по делу в части о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений пунктов 8.3, 8.5, подпунктов 8.6.4, 8.6.5 пункта 8.6, пунктов 8.7, 8.8, 8.9 статьи 8 Закона Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами».

4. Положения абзаца второго подпункта 8.2.1, подпункта 8.2.2 пункта 8.2 статьи 8 Закона Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами», признанные неконституционными, теряют силу со дня принятия Конституционным Судом Украины этого Решения.

5. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННИЙ СУД УКРАЇНИ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 2-рп/2005 as of March 24, 2005*

The subject of right to constitutional petition – 48 People’s Deputies of Ukraine – applied to the Constitutional Court with a submission to recognize unconstitutional the provisions of article 1.17, article 8 of the Law of Ukraine «On the procedure of cancellation of obligations of tax payers before budgets and state special purpose funds» (hereinafter – the Law).

In resolving the issue the Constitutional Court came out of the following. The Constitution stipulates the right of everyone to possess, use and dispose of his/her property, the results of his/her intellectual, creative activity and the right to entrepreneurial activity which is not prohibited by law (articles 41, 42). The Fundamental Law establishes the norm that the property shall not be used to the detriment of the person and the society (article 13).

The execution of constitutional duty envisaged by article 67 of the Constitution is realized through the payment of taxes and charges by everyone. The establishment of the system of taxation, taxes and charges, their amount and procedure of payment is the exclusive right of law. When regulating these society relations the state has the right to determine the mechanisms, which ensure the due payment of taxes and charges by the payer. One of the means of such ensuring is the institute of tax deposit, introduced by the Law. Thus, in particular, the provisions of article 1.17, article 8 of the Law regulate the emergence of the right for tax deposit, its content, registration, suspension, and limitation as to its application.

The provisions of part two article 8.2.1 of the Law envisage that the grounds for the emergence of the right for tax deposit is failure to submit or untimely submission of the tax declaration by a tax payer. By doing so, the legislator, in fact, makes the failure to submit or untimely submission of the tax declaration equal to fact of failure to pay the tax obligation. But the stated grounds do not yet testify to the existence of tax obligation with the tax payer and moreover to a tax debt.

In establishing such a ground for implementation of a tax deposit the legislator did not take into account the availability or absence of the existence of tax obligation, as well as the consequences which may arise for a tax payer in case of failure to submit or untimely submission of a tax declaration and to arbitrary limit the right of the latter to dispose of his/her property which violates article 41.1 of the Constitution.

The provision of article 8.2.2 of the Law envisages the extension of the right to tax deposit for any type of the assets of the tax payer which were in his possession at the moment of emergence of such right (full economic possessing), as well as for any other assets, for which the tax payer will acquire the right to property in future before the moment of cancellation of his/her tax obligations or tax debt.

It follows from the content of this provision, and the practice of its application confirms it, that the right for tax deposit extends practically to all types of the assets of a tax payer. At the same time the adequacy of the sum of tax obligation or tax debt to the deposited assets of the tax payer is not taken

into account, which does not enable the fair solution of issues of the application of the right for tax deposit between the subjects of tax legal relations.

Ensuring the return of taxes and charges to budgets and state special purposes funds is to be executed by way of introduction of tax deposit for the assets of the tax payer in such amount which would ensure the guaranteed reimbursement of the unpaid taxes to the state in full scope.

The extension of the right to tax deposit for any types of the assets of a tax payer which exceed the sum of the tax obligation of tax debt may cause the deprivation of such tax payer not only of the income but of other assets, endangering his/her further entrepreneurial activity until its termination.

The Constitution guarantees the right of everyone to challenge in court the decisions, actions or omission of bodies of state power, bodies of local self-government, officials and officers (article 55.2).

The provision of part three article 8.1 of the Law envisages that the right of tax deposit arises according to the law and does not require the written filing. The transition of the assets of the tax payer into a tax deposit is the result of his/her failure to fulfil the tax obligation or tax debt.

According to article 5.2.5 of the Law a tax payer has the right to challenge at court the decision of the controlling body on tax obligation at any moment after receiving the respective tax notice. Thus, a tax payer is not deprived of the right to court protection.

The provisions of article 8.6.1 of the Law envisage the possibility for a tax payer, whose assets are in tax deposit, to dispose freely of them, except for the operations which are subject to written coordination with a tax body. For such a tax payer article 8.6.2 of the Law defined the conditions of execution of operations with costs without their coordination with a tax body, and article 8.6.3 does not allow to give property which is in tax deposit to a further deposit or its usage for providing a current or future requirement of the third party.

Thus, the tax body is given a legal ground to coordinate the conduct of such economic operations with the assets of the debtor which would provide the execution of tax obligation and the realization in this regards of the execution of the constitutional obligation of the debtor as to the payment of taxes and charges.

Taking this into consideration, the Constitutional Court of Ukraine recognized as such that conform with the Constitution (are constitutional) provisions of article 1.17, item 1.8, part one, three, four of article 8.2.1, articles 8.4, 8.6.1, 8.6.2, 8.6.3 of the Law of Ukraine «On the procedure of cancellation of obligations of tax payers before budget and state special purpose funds».

The Court declared unconstitutional the following provisions of the Law of Ukraine «On the procedure of cancellation of obligations of tax payers before budget and state special purpose funds»:

part two article 8.2.1 according to which the right to tax deposit arises in case of failure to submit or untimely submission of a tax declaration by a tax payer – from the first working day, next to the last day of the term established by the law on the respective tax, charges (obligatory payment) for submission of such tax declaration;

article 8.2.2. in the part of the extension of the right for a tax deposit for any type of the assets of a tax payer without taking into account the sum of his/her tax debt.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційними поданнями
Харківської обласної державної адміністрації
та Харківської обласної ради
про офіційне тлумачення положень пункту 4
частини третьої статті 56, пункту 2 частини першої,
частини п'ятнадцятої статті 64
Закону України «Про вибори Президента України»
(справа про вибори Президента України)**

м. Київ
24 березня 2005 року
№ 3-рп/2005

Справа № 1-7/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Харківської обласної державної адміністрації та Харківської обласної ради про офіційне тлумачення положень пункту 4 частини третьої статті 56, пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» в редакції Закону України від 18 березня 2004 року № 1630-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 20–21, ст. 291).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання Харківської обласної державної адміністрації та Харківської обласної ради.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації положень зазначених статей Закону України «Про вибори Президента України».

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

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкти права на конституційне подання – Харківська обласна державна адміністрація та Харківська обласна рада – звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями про офіційне тлумачення положень пункту 4 частини третьої статті 56, пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» (далі – Закон) стосовно можливості участі у передвиборній агітації посадових і службових осіб, інших працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у позаробочий час, а також про офіційну інтерпретацію таких юридичних термінів, як «підлегли їм особи» та «місце роботи», використаних у частині п'ятнадцятій статті 64 Закону. Автори конституційних подань запитують, чи можна вважати посадових і службових осіб органів виконавчої влади (в особі державних адміністрацій) підлеглими особами щодо Прем'єр-міністра України.

На думку суб'єктів права на конституційне подання, існує невизначеність у змісті положень пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64 Закону. Положення пункту 2 частини першої статті 64 Закону повністю, тобто без будь-яких винятків, забороняють посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування брати участь у передвиборній агітації, а зі змісту частини п'ятнадцятої цієї ж статті вбачається можливість для кандидатів на пост Президента України залучати до передвиборної агітації названих осіб, які є їх підлеглими, за умови, що це відбуватиметься у позаробочий час.

Невизначеність існує і в змісті положень пункту 4 частини третьої статті 56 Закону. Згідно з цими положеннями Центральна виборча комісія оголошує попередження кандидату на пост Президента України та партії (блоку), яка його висунула, у разі якщо кандидат на пост Президента України, який займає посаду, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, залучав або використовував для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб. При цьому про час, протягом якого підлегли особи використовувалися для передвиборної агітації, не зазначається. Проте частина п'ятнадцята статті 64 Закону встановлює заборону для кандидатів на пост Президента України залучати підлеглих їм осіб лише в робочий час, тобто, як зазначається у конституційних поданнях, фактично дозволяється залучати їх до передвиборної агітації поза межами робочого часу.

Практичну необхідність в офіційній інтерпретації зазначених положень Закону суб'єкти права на конституційне подання обґрунтовують тим, що наведена ними невизначеність положень норм Закону, з одного боку, містить загрозу невмотивованого притягнення до юридичної відповідальності тих кандидатів, які, керуючись частиною п'ятнадцятою стат-

ті 64 Закону, залучатимуть до передвиборної агітації підлеглих їм осіб у позаробочий час, а з другого – обмежує право громадян підтримати своїх керівників, зареєстрованих кандидатами на пост Президента України, незважаючи на те, що це відбувалося б виключно у позаробочий час.

2. Ухвалою Третьої колегії суддів Конституційного Суду України конституційні провадження у справах за конституційними поданнями Харківської обласної державної адміністрації та Харківської обласної ради про офіційне тлумачення положень пункту 4 частини третьої статті 56, пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» об'єднано в одне конституційне провадження у справі.

3. Президент України у письмовій відповіді Конституційному Суду України звернув увагу на те, що зміст передбаченої у пункті 2 частини першої статті 64 Закону заборони органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам брати участь у передвиборній агітації визначається у частині п'ятнадцятій цієї ж статті. У разі невиконання зазначеної заборони Центральна виборча комісія оголошує попередження відповідно до пункту 4 частини третьої статті 56 Закону. До того ж особа, яка є посадовою або службовою особою органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у позаробочий час (коли вона не виконує свої посадові обов'язки), як і будь-який інший громадянин України, може вести передвиборну агітацію. На думку Президента України, підлеглими певної посадової особи можна вважати тих осіб, які є підконтрольними чи підзвітними цій посадовій особі. Місцем роботи будь-якої особи «слід вважати посаду, яку займає відповідна особа на конкретному підприємстві, в установі чи організації».

Голова Верховної Ради України у письмовому поясненні зазначає, що пункт 2 частини першої статті 64 Закону містить загальну заборону участі у передвиборній агітації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Така заборона поширюється і на позаробочий час. Положеннями частини п'ятнадцятої статті 64 Закону заборонено кандидатам на пост Президента України залучати для передвиборної агітації у робочий час підлеглих їм осіб, які не є посадовими або службовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. З цією нормою кореспондуються і положення пункту 4 частини третьої статті 56 Закону. Визначення термінів «підлегли особи» та «місце роботи» є предметом законодавчого регулювання Верховної Ради України.

У листі Кабінету Міністрів України до Конституційного Суду України стверджується, що положеннями пункту 2 частини першої статті 64 Закону встановлено заборону, яка стосується посадових і службових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Підлеглисть (підпорядкованість) посадових (службових) осіб характеризується найвищою організаційною залежністю посадової (службової) особи від керів-

ника. Термін «місце роботи» використовується в Кодексі законів про працю України у нерозривному зв'язку з терміном «посада».

Позиція Центральної виборчої комісії полягає в тому, що положеннями пункту 2 частини першої статті 64 Закону передбачено абсолютну заборону брати участь у передвиборній агітації органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам. Зазначена норма перебуває у системному зв'язку з положеннями частини п'ятнадцятої цієї ж статті і визначає обмеження щодо залучення підлеглих осіб для передвиборної агітації в робочий час. У позаробочий час підлеглі особи кандидата на пост Президента України, які не є посадовими чи службовими особами органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, можуть залучатися до передвиборної агітації. Під вжитим у пункті 4 частини третьої статті 56, у частині п'ятнадцятій статті 64 Закону терміном «місце роботи» можна розуміти лише відповідні підприємства, установи, організації або органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

У висновку фахівців Академії правових наук України підкреслюється, що положення пункту 2 частини першої статті 64 Закону слід розуміти так, що громадянам, які обіймають посади в органах виконавчої влади чи органах місцевого самоврядування, заборонено брати участь у передвиборній агітації тільки у робочий час, під час виконання службових обов'язків. Такий підхід узгоджується з частиною п'ятнадцятою статті 64 Закону, відповідно до якої «підлеглі особи» виконують свої службові чи трудові обов'язки виключно в межах робочого часу, оскільки поза цим часом вони є пересічними громадянами. Тому в позаробочий час зазначені особи мають право брати участь у передвиборній агітації. «Місцем роботи» кандидата на пост Президента України, який є посадовою особою органу виконавчої влади, є безпосередньо цей орган.

Завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України В. Б. Авер'янов у своєму висновку зазначає, що посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування не мають права брати участь, бути залученими до передвиборної агітації будь-якого кандидата на пост Президента України у будь-який час (робочий чи позаробочий). Інші працівники та службовці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, закладів можуть бути залучені до передвиборної агітації лише у позаробочий час. Майно та інші засоби органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх апаратів не можна використовувати для проведення передвиборної агітації будь-якого кандидата на пост Президента України у будь-який час (робочий чи позаробочий).

4. Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення зазначених положень Закону, виходить з такого.

4.1. Вибори є однією з форм безпосередньої демократії, способом формування виборчим корпусом органів державної влади та органів місцево-

го самоврядування. Конституція України закріпила засади виборчого права, встановивши, що вибори до цих органів є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а виборцям гарантується вільне волевиявлення (стаття 71 Конституції України).

Відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів визначаються виключно законами України. Організація і порядок проведення виборів Президента України визначені Законом України «Про вибори Президента України», відповідно до якого виборчий процес повинен здійснюватися на засадах, зокрема, законності, заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес, його публічності та відкритості, рівності всіх кандидатів на пост Президента України, рівності прав партій (блоків), неупередженості органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб до кандидатів на пост Президента України.

Одним із етапів виборчого процесу є передвиборна агітація, основною метою якої є формування волі виборців голосувати за того чи іншого кандидата на пост Президента України. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України (частина перша статті 58 Закону).

Законом встановлено певні обмеження щодо ведення передвиборної агітації. Зокрема, відповідно до пункту 2 частини першої статті 64 Закону органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам забороняється брати участь у передвиборній агітації. Зазначена заборона спрямована, по-перше, на недопущення використання ресурсу цих органів та службового становища відповідними посадовими і службовими особами під час проведення агітації за того чи іншого кандидата на пост Президента України, по-друге, на унеможливлення тиску на виборців. Така заборона викликана необхідністю створити умови для вільного волевиявлення виборців під час виборів.

Аналіз положень пункту 2 частини першої статті 64 дає підстави для висновку, що вони містять загальну заборону участі зазначеної категорії суб'єктів у передвиборній агітації. Це стосується також членів Центральної виборчої комісії. Відповідно до припису частини п'ятої статті 29 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» члену Комісії забороняється брати участь у передвиборній агітації. Встановлюючи заборону на участь у передвиборній агітації посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також членам Центральної виборчої комісії, законодавець не пов'язує її з такою ознакою як «робочий чи позаробочий час».

Отже, положення пункту 2 частини першої статті 64 Закону треба розуміти так, що посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-який час (робочий чи позаробочий).

4.2. Відповідно до положень частини п'ятнадцятої статті 64 Закону кандидатам на пост Президента України, які займають посади, у тому чис-

лі за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

За своїм змістом частини перша і п'ятнадцята статті 64 Закону не збігаються. Положення частини першої визначають коло суб'єктів, яким забороняється участь у передвиборній агітації. Частина п'ятнадцята містить щодо кандидатів на пост Президента України приписи, які спрямовані на обмеження їх дій при проведенні передвиборної агітації та на унеможливлення зловживання службовим становищем.

Положення щодо заборони кандидатам на пост Президента України, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, треба тлумачити з урахуванням положень пункту 2 частини першої статті 64 Закону, оскільки останні містять загальну заборону участі у передвиборній агітації посадових і службових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це означає, що кандидати на пост Президента України не можуть залучати для передвиборної агітації підлеглих їм посадових та службових осіб за місцем роботи в органах виконавчої влади чи в органах місцевого самоврядування у будь-який час.

Що стосується інших підлеглих кандидатам на пост Президента України осіб, які працюють в органах виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування і не належать до посадових і службових осіб, то їх можна залучати до передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, лише у позаробочий час за їхньою згодою.

Кандидатам на пост Президента України забороняється також залучати у робочий час для передвиборної агітації підлеглих їм осіб за місцем роботи на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях). Підлеглі особи кандидатів на пост Президента України можуть брати участь у передвиборній агітації в позаробочий час лише за їхньою згодою.

Зазначені у частині п'ятнадцятій статті 64 Закону кандидати на пост Президента України за місцем своєї роботи не мають права використовувати з метою проведення передвиборної агітації у будь-який час службовий транспорт, засоби зв'язку, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси, що є державною або комунальною власністю та перебувають в управлінні (віданні) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, закладів, орга-

нізацій, військових частин (формувань), в яких кандидати на пост Президента України займають посади, в тому числі за сумісництвом.

Їм також забороняється використовувати для проведення передвиборної агітації збори колективу, службові чи виробничі наради у будь-який час.

4.3. На законодавчому рівні визначення терміна «місце роботи» немає. Проте аналіз статей 1, 2, 25 Закону України «Про державну службу», статей 1, 10, 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статей 38, 40, 43, 81, 82 Кодексу законів про працю України та інших нормативно-правових актів свідчить, що під місцем роботи розуміється конкретний орган, підприємство, установа, організація, з якими працівники перебувають у службових (трудових) відносинах.

У частині п'ятнадцятій статті 64 Закону місце роботи теж безпосередньо зв'язується з посадою кандидатів на пост Президента України, яку вони займають, у тому числі за сумісництвом, зокрема на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях. Буквальне тлумачення змісту цієї норми дає можливість дійти висновку, що законодавець місцем роботи кандидатів на пост Президента України визначає конкретне державне, комунальне підприємство, заклад, установу, організацію, в яких вони займають відповідну посаду. Такий же підхід застосований і до визначення місця роботи кандидатів на пост Президента України, які займають посади в органах виконавчої влади чи в органах місцевого самоврядування. Відтак місцем роботи кандидатів на пост Президента України є конкретний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. Загальноприйняте розуміння в законодавстві, а також зміст частини п'ятнадцятої статті 64 Закону не дають підстав для широкого тлумачення терміна «місце роботи».

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що використаний у частині п'ятнадцятій статті 64 Закону термін «місце роботи» означає конкретний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне, комунальне підприємство, заклад, установу, організацію, а також військову частину (формування), в яких кандидати на пост Президента України займають посаду, в тому числі за сумісництвом.

Оскільки під місцем роботи кандидатів на пост Президента України розуміється конкретний орган, підприємство, заклад, установа, організація, військова частина (формування), де вони займають відповідну посаду, то за змістом положень частини п'ятнадцятої статті 64 Закону підлеглими особами кандидата на пост Президента України є особи, які виконують службові (трудові) обов'язки у тому ж органі виконавчої влади або в органі місцевого самоврядування, на тому ж державному, комунальному підприємстві, в установі, закладі, організації чи проходять службу у військовій частині (формуванні) і перебувають з ним у відносинах підпорядкованості.

Виходячи з цього керівники органів виконавчої влади нижчого рівня не належать до підлеглих осіб за місцем роботи кандидатів на пост Президента України, які займають посади в органах виконавчої влади вищого

рівня. Тому в сенсі частини п'ятнадцятої статті 64 Закону не можна вважати голів місцевих державних адміністрацій підлеглими особами кандидатів на пост Президента України, які займають посаду в органі виконавчої влади вищого рівня, зокрема в Кабінеті Міністрів України, а місцем роботи таких кандидатів – усю систему органів виконавчої влади.

Конституційний Суд України констатує, що в системі органів виконавчої влади діють субординаційні зв'язки, які свідчать, що керівники та інші посадові особи органів нижчого рівня перебувають у службовій залежності від керівників органів вищого рівня, зокрема Кабінету Міністрів України, і як наслідок цього – в адміністративно-правовому сенсі є підлеглими особами таких керівників. Однак для такого широкого розуміння термінів «підлеглі особи» за «місцем роботи» необхідна зміна редакції частини п'ятнадцятої статті 64, інших положень Закону, які регулюють питання залучення кандидатами на пост Президента України підлеглих осіб та використання матеріальних засобів в органах державної влади, органах місцевого самоврядування для проведення передвиборної агітації, що є прерогативою законодавця.

4.4. Згідно зі статтею 105 Закону особи, винні в порушенні законодавства про вибори Президента України, притягаються до відповідальності в порядку, встановленому законом. У разі вчинення кандидатом на пост Президента України дій, заборонених частиною п'ятнадцятою статті 64 Закону, Центральна виборча комісія відповідно до пункту 4 частини третьої статті 56 Закону такому кандидату та партії (блоку), яка його висунула, оголошує попередження.

5. Конституційний Суд України звертає увагу на неузгодженості в Законі положень пункту 2 частини четвертої статті 3, частини четвертої статті 56, в яких ідеться про невтручання у виборчий процес усіх органів державної влади, їх посадових і службових осіб, з положеннями пункту 7 частини другої статті 11, пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64, що стосуються лише органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб.

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

в и р і ш и в :

1. В аспекті конституційних подань:

1.1. Положення пункту 2 частини першої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» треба розуміти так, що посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-який час (робочий чи позаробочий).

1.2. Положення частини п'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» треба розуміти так:

– кандидати на пост Президента України, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), не мають права залучати як у робочий, так і позаробочий час для передвиборної агітації підлеглих посадових і службових осіб, які працюють в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, а в робочий час з цією ж метою – всіх інших підлеглих осіб, які працюють у зазначених органах, та підлеглих осіб, у тому числі посадових і службових, які працюють на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях);

– кандидати на пост Президента України не можуть використовувати у робочий і позаробочий час службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації;

– «місцем роботи» кандидатів на пост Президента України є конкретний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне, комунальне підприємство, установа, заклад, організація, військова частина (формування), в яких вони займають посаду, у тому числі за сумісництвом;

– «підлеглими особами» кандидатів на пост Президента України за місцем роботи є особи, які виконують службові (трудові) обов'язки в органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування, на державному, комунальному підприємстві, в установі, закладі, організації чи проходять службу у військовій частині (формуванні) і перебувають з цими кандидатами у відносинах підпорядкованості.

1.3. Положення пункту 4 частини третьої статті 56 Закону України «Про вибори Президента України» треба розуміти так, що підставою для оголошення Центральною виборчою комісією попередження кандидату на пост Президента України та партії (блоку), яка його висунула, є вчинення кандидатом на цей пост дій, заборонених частиною п'ятнадцятою статті 64 зазначеного Закону.

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.

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу об официальном толковании положений
пункта 4 части третьей статьи 56,
пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64
Закона Украины «О выборах Президента Украины»
по конституционным представлениям
Харьковской областной государственной администрации
и Харьковского областного совета
(дело о выборах Президента Украины)**

г. Киев
24 марта 2005 года
№ 3-рп/2005

Дело № 1-7/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича – судья-докладчик, **Иващенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

рассмотрел в пленарном заседании дело об официальном толковании положений пункта 4 части третьей статьи 56, пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64 Закона Украины «О выборах Президента Украины» в редакции Закона Украины от 18 марта 2004 года № 1630-IV (Ведомости Верховной Рады Украины, 2004 г., № 20–21, ст. 291) по конституционным представлениям Харьковской областной государственной администрации и Харьковского областного совета.

Поводом к рассмотрению дела согласно статьям 39, 41 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стали конституционные представления Харьковской областной государственной администрации и Харьковского областного совета.

Основанием к рассмотрению дела в соответствии с частью первой статьи 93 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является практическая необходимость в официальной интерпретации положений указанных статей Закона Украины «О выборах Президента Украины».

Заслушав судью-докладчика Вознюка В. Д. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъекты права на конституционное представление – Харьковская областная государственная администрация и Харьковский областной совет – обратились в Конституционный Суд Украины с ходатайствами об официальном толковании положений пункта 4 части третьей статьи 56, пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64 Закона Украины «О выборах Президента Украины» (далее – Закон) относительно возможности участия в предвыборной агитации должностных и служебных лиц, других работников органов исполнительной власти и органов местного самоуправления во вне рабочее время, а также об официальной интерпретации таких юридических терминов, как «подчиненные им лица» и «место работы», использованных в части пятнадцатой статьи 64 Закона. Авторы конституционных представлений спрашивают, можно ли считать должностных и служебных лиц органов исполнительной власти (в лице государственных администраций) подчиненными лицами относительно Премьер-министра Украины.

По мнению субъектов права на конституционное представление, существует неопределенность в содержании положений пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64 Закона. Положения пункта 2 части первой статьи 64 Закона полностью, то есть без каких-либо исключений, запрещают должностным и служебным лицам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления принимать участие в предвыборной агитации, а из содержания части пятнадцатой этой же статьи усматривается возможность для кандидатов на пост Президента Украины привлекать к предвыборной агитации названных лиц, являющихся их подчиненными, при условии, что это будет происходить во вне рабочее время.

Неопределенность существует и в содержании положений пункта 4 части третьей статьи 56 Закона. В соответствии с этими положениями Центральная избирательная комиссия объявляет предупреждение кандидату на пост Президента Украины и партии (блоку), которая его выдвинула, в случае если кандидат на пост Президента Украины, который занимает должность, в том числе по совместительству, в органах государственной власти либо в органах местного самоуправления, на государственных либо коммунальных предприятиях, в заведениях, учреждениях, организациях, в воинских формированиях, привлекал или использовал для проведения предвыборной агитации подчиненных ему лиц. При этом о времени, в течение которого подчиненные лица использовались для предвыборной агитации, не говорится. Тем не менее часть пятнадцатая статьи 64 Закона устанавливает запрет для кандидатов на пост Президента Украины привлекать подчиненных им лиц только в рабочее время, то есть, как отмечается в конституционных представлениях, фактически разрешается привлекать их к предвыборной агитации вне границ рабочего времени.

Практическую необходимость в официальной интерпретации указанных положений Закона субъекты права на конституционное представление обосновывают тем, что приведенная ими неопределенность положений норм Закона, с одной стороны, содержит угрозу немотивированного привлечения к юридической ответственности тех кандидатов, которые, руководствуясь частью пятнадцатой статьи 64 Закона, будут привлекать к предвыборной агитации подчиненных им лиц во внерабочее время, а с другой – ограничивает право граждан поддержать своих руководителей, зарегистрированных кандидатами на пост Президента Украины, несмотря на то, что это происходило бы исключительно во внерабочее время.

2. Определением Третьей коллегии судей Конституционного Суда Украины конституционные производства по делам об официальном толковании положений пункта 4 части третьей статьи 56, пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64 Закона Украины «О выборах Президента Украины» по конституционным представлениям Харьковской областной государственной администрации и Харьковского областного совета объединены в одно конституционное производство по делу.

3. Президент Украины в письменном ответе Конституционному Суду Украины обратил внимание на то, что содержание предусмотренного в пункте 2 части первой статьи 64 Закона запрета органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, их должностным и служебным лицам принимать участие в предвыборной агитации определяется в части пятнадцатой этой же статьи. В случае неисполнения указанного запрета Центральная избирательная комиссия объявляет предупреждение согласно пункту 4 части третьей статьи 56 Закона. К тому же лицо, являющееся должностным или служебным лицом органов государственной власти или органов местного самоуправления, во внерабочее время (когда оно не исполняет свои должностные обязанности), как и любой другой гражданин Украины, может вести предвыборную агитацию. По мнению Президента Украины, подчиненными определенного должностного лица можно считать лиц, являющихся подконтрольными либо подотчетными этому должностному лицу. Местом работы любого лица «следует считать должность, занимаемую соответствующим лицом на конкретном предприятии, в учреждении или организации».

Председатель Верховной Рады Украины в письменном объяснении отмечает, что пункт 2 части первой статьи 64 Закона содержит общий запрет участия в предвыборной агитации органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Такой запрет распространяется и на внерабочее время. Положениями части пятнадцатой статьи 64 Закона запрещено кандидатам на пост Президента Украины привлекать для предвыборной агитации в рабочее время подчиненных им лиц, не являющихся должностными или служебными лицами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. С этой нормой корреспондируются и положения пункта 4 части третьей

статьи 56 Закона. Определение терминов «подчиненные лица» и «место работы» является предметом законодательного регулирования Верховной Рады Украины.

В письме Кабинета Министров Украины в Конституционный Суд Украины утверждается, что положениями пункта 2 части первой статьи 64 Закона установлен запрет, касающийся должностных и служебных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Подвластность (подчиненность) должностных (служебных) лиц характеризуется наивысшей организационной зависимостью должностного (служебного) лица от руководителя. Термин «место работы» используется в Кодексе законов о труде Украины в неразрывной связи с термином «должность».

Позиция Центральной избирательной комиссии состоит в том, что положениями пункта 2 части первой статьи 64 Закона предусмотрен абсолютный запрет принимать участие в предвыборной агитации органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, их должностным и служебным лицам. Указанная норма находится в системной связи с положениями части пятнадцатой этой же статьи и определяет ограничения относительно привлечения подчиненных лиц для предвыборной агитации в рабочее время. Во вне рабочее время подчиненные лица кандидата на пост Президента Украины, не являющиеся должностными либо служебными лицами органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, могут привлекаться к предвыборной агитации. Под употребленным в пункте 4 части третьей статьи 56, в части пятнадцатой статьи 64 Закона термином «место работы» можно понимать только соответствующие предприятия, учреждения, организации либо органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

В заключении специалистов Академии правовых наук Украины подчеркивается, что положения пункта 2 части первой статьи 64 Закона следует понимать так, что гражданам, занимающим должности в органах исполнительной власти или органах местного самоуправления, запрещено принимать участие в предвыборной агитации только в рабочее время, при исполнении служебных обязанностей. Такой подход согласовывается с частью пятнадцатой статьи 64 Закона, согласно которой «подчиненные лица» исполняют свои служебные или трудовые обязанности исключительно в пределах рабочего времени, поскольку вне этого времени они являются обыкновенными гражданами. Поэтому во вне рабочее время указанные лица имеют право принимать участие в предвыборной агитации. «Местом работы» кандидата на пост Президента Украины, являющегося должностным лицом органа исполнительной власти, является непосредственно этот орган.

Заведующий отделом проблем государственного управления и административного права Института государства и права им. В. М. Корещко НАН Украины В. Б. Аверьянов в своем заключении отмечает, что должностные и служебные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления не имеют права принимать участие, быть привле-

ченными к предвыборной агитации любого кандидата на пост Президента Украины в любое время (рабочее либо внерабочее). Другие работники и служащие органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, заведений могут быть привлечены к предвыборной агитации лишь во внерабочее время. Имущество и иные средства органов государственной власти, органов местного самоуправления и их аппаратов нельзя использовать для проведения предвыборной агитации любого кандидата на пост Президента Украины в любое время (рабочее либо внерабочее).

4. Конституционный Суд Украины, предоставляя официальное толкование указанных положений Закона, исходит из следующего.

4.1. Выборы являются одной из форм непосредственной демократии, способом формирования избирательным корпусом органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конституция Украины закрепила основы избирательного права, установив, что выборы в эти органы являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования, а избирателям гарантируется свободное волеизъявление (статья 71 Конституции Украины). Согласно пункту 20 части первой статьи 92 Конституции Украины организация и порядок проведения выборов определяются исключительно законами Украины. Организация и порядок проведения выборов Президента Украины определены Законом Украины «О выборах Президента Украины», в соответствии с которым избирательный процесс должен осуществляться на основах, в частности, законности, запрета незаконного вмешательства кого-либо в этот процесс, его публичности и открытости, равенства всех кандидатов на пост Президента Украины, равенства прав партий (блоков), беспристрастности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц к кандидатам на пост Президента Украины.

Одним из этапов избирательного процесса является предвыборная агитация, основной целью которой является формирование воли избирателей голосовать за того либо иного кандидата на пост Президента Украины. Предвыборная агитация может осуществляться в любой форме и любыми средствами, не противоречащими Конституции Украины и законам Украины (часть первая статьи 58 Закона).

Законом установлены определенные ограничения относительно ведения предвыборной агитации. В частности, согласно пункту 2 части первой статьи 64 Закона органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, их должностным и служебным лицам запрещается принимать участие в предвыборной агитации. Указанный запрет направлен, во-первых, на недопущение использования ресурса этих органов и служебного положения соответствующими должностными и служебными лицами во время проведения агитации за того либо иного кандидата на пост Президента Украины, во-вторых, на избежание давления на избира-

телей. Такой запрет вызван необходимостью создать условия для свободного волеизъявления избирателей во время выборов.

Анализ положений пункта 2 части первой статьи 64 дает основания для вывода, что они содержат общий запрет участия указанной категории субъектов в предвыборной агитации. Это касается также членов Центральной избирательной комиссии. Согласно предписанию части пятой статьи 29 Закона Украины «О Центральной избирательной комиссии» члену Комиссии запрещается принимать участие в предвыборной агитации. Устанавливая запрет на участие в предвыборной агитации должностным и служебным лицам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также членам Центральной избирательной комиссии, законодатель не связывает его с таким признаком как «рабочее либо вне рабочее время».

Следовательно, положения пункта 2 части первой статьи 64 Закона следует понимать так, что должностным и служебным лицам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления запрещается принимать участие в предвыборной агитации в любое время (рабочее либо вне рабочее).

4.2. Согласно положениям части пятнадцатой статьи 64 Закона кандидатам на пост Президента Украины, которые занимают должности, в том числе по совместительству, в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, на государственных, коммунальных предприятиях, в заведениях, учреждениях, организациях, воинских частях (формированиях), запрещается привлекать для предвыборной агитации или использовать для какой-либо работы, связанной с проведением предвыборной агитации, подчиненных им лиц (в рабочее время), служебный транспорт, связь, оборудование, помещения, другие объекты и ресурсы по месту работы, а также использовать служебные либо производственные совещания, собрания коллектива для проведения предвыборной агитации.

По своему смыслу части первая и пятнадцатая статьи 64 Закона не совпадают. Положения части первой определяют круг субъектов, которым запрещается участие в предвыборной агитации. Часть пятнадцатая содержит относительно кандидатов на пост Президента Украины предписания, направленные на ограничение их действий при проведении предвыборной агитации и на исключение возможности злоупотребления служебным положением.

Положение относительно запрета кандидатам на пост Президента Украины, которые занимают должности, в том числе по совместительству, в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, привлекать для предвыборной агитации или использовать для какой-либо работы, связанной с проведением предвыборной агитации, подчиненных им лиц, следует толковать с учетом положений пункта 2 части первой статьи 64 Закона, поскольку последние содержат общий запрет участия в предвыборной агитации должностных и служебных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Это означа-

ет, что кандидаты на пост Президента Украины не могут привлекать для предвыборной агитации подчиненных им должностных и служебных лиц по месту работы в органах исполнительной власти либо в органах местного самоуправления в любое время.

Что касается других подчиненных кандидатам на пост Президента Украины лиц, которые работают в органах исполнительной власти, в органах местного самоуправления и не принадлежат к должностным и служебным лицам, то их можно привлекать к предвыборной агитации или использовать для какой-либо работы, связанной с проведением предвыборной агитации, только во внерабочее время с их согласия.

Кандидатам на пост Президента Украины запрещается также привлекать в рабочее время для предвыборной агитации подчиненных им лиц по месту работы на государственных, коммунальных предприятиях, в заведениях, учреждениях, организациях, воинских частях (формированиях). Подчиненные лица кандидатов на пост Президента Украины могут принимать участие в предвыборной агитации во внерабочее время только с их согласия.

Указанные в части пятнадцатой статьи 64 Закона кандидаты на пост Президента Украины по месту своей работы не имеют права использовать с целью проведения предвыборной агитации в какое-либо время служебный транспорт, средства связи, оборудование, помещения, другие объекты и ресурсы, являющиеся государственной или коммунальной собственностью и находящиеся в управлении (ведении) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и коммунальных предприятий, учреждений, заведений, организаций, воинских частей (формирований), в которых кандидаты на пост Президента Украины занимают должности, в том числе по совместительству.

Им также запрещается использовать для проведения предвыборной агитации собрания коллектива, служебные либо производственные совещания в какое-либо время.

4.3. На законодательном уровне определения термина «место работы» нет. Однако анализ статей 1, 2, 25 Закона Украины «О государственной службе», статей 1, 10, 14 Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления», статей 38, 40, 43, 81, 82 Кодекса законов о труде Украины и других нормативно-правовых актов свидетельствует, что под местом работы подразумевается конкретный орган, предприятие, учреждение, организация, с которыми работники находятся в служебных (трудовых) отношениях.

В части пятнадцатой статьи 64 Закона место работы также непосредственно связывается с должностью кандидатов на пост Президента Украины, которую они занимают, в том числе по совместительству, в частности на государственных, коммунальных предприятиях, в заведениях, учреждениях, организациях. Буквальное толкование содержания этой нормы дает возможность сделать вывод, что законодатель местом работы кандидатов на пост Президента Украины определяет конкретное госу-

дарственное, коммунальное предприятие, заведение, учреждение, организацию, в которых они занимают соответствующую должность. Такой же подход применен и к определению места работы кандидатов на пост Президента Украины, занимающих должности в органах исполнительной власти либо в органах местного самоуправления. Следовательно, местом работы кандидатов на пост Президента Украины является конкретный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления. Общепринятое понимание в законодательстве, а также содержание части пятнадцатой статьи 64 Закона не дают оснований для более широкого толкования термина «место работы».

На основании изложенного Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что использованный в части пятнадцатой статьи 64 Закона термин «место работы» означает конкретный орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, государственное, коммунальное предприятие, заведение, учреждение, организацию, а также воинскую часть (формирование), в которых кандидаты на пост Президента Украины занимают должность, в том числе по совместительству.

Поскольку под местом работы кандидатов на пост Президента Украины подразумевается конкретный орган, предприятие, заведение, учреждение, организация, воинская часть (формирование), где они занимают соответствующую должность, то по смыслу положений части пятнадцатой статьи 64 Закона подчиненными лицами кандидата на пост Президента Украины являются лица, которые исполняют служебные (трудовые) обязанности в том же органе исполнительной власти либо в органе местного самоуправления, на том же государственном, коммунальном предприятии, в заведении, учреждении, организации либо проходят службу в воинской части (формировании) и находятся с ним в отношениях подчиненности.

Исходя из этого руководители органов исполнительной власти низшего уровня не принадлежат к подчиненным лицам по месту работы кандидатов на пост Президента Украины, занимающих должности в органах исполнительной власти высшего уровня. Поэтому в смысле части пятнадцатой статьи 64 Закона нельзя считать председателей местных государственных администраций подчиненными лицами кандидатов на пост Президента Украины, занимающих должность в органе исполнительной власти высшего уровня, в частности в Кабинете Министров Украины, а местом работы таких кандидатов – всю систему органов исполнительной власти.

Конституционный Суд Украины констатирует, что в системе органов исполнительной власти действуют субординационные связи, свидетельствующие, что руководители и иные должностные лица органов низшего уровня находятся в служебной зависимости от руководителей органов высшего уровня, в частности Кабинета Министров Украины, и как следствие этого – в административно-правовом смысле являются подчиненными лицами таких руководителей. Однако для такого широкого понимания терминов «подчиненные лица» по «месту работы» необходимо изменение редакции части пятнадцатой статьи 64, иных положений Закона, регулирую-

ющих вопросы привлечения кандидатами на пост Президента Украины подчиненных лиц и использования материальных средств в органах государственной власти, органах местного самоуправления для проведения предвыборной агитации, что является прерогативой законодателя.

4.4. Согласно статье 105 Закона лица, виновные в нарушении законодательства о выборах Президента Украины, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законом. В случае совершения кандидатом на пост Президента Украины действий, запрещенных частью пятнадцатой статьи 64 Закона, Центральная избирательная комиссия в соответствии с пунктом 4 части третьей статьи 56 Закона такому кандидату и партии (блоку), его выдвинувшей, объявляет предупреждение.

5. Конституционный Суд Украины обращает внимание на несогласованности в Законе положений пункта 2 части четвертой статьи 3, части четвертой статьи 56, в которых речь идет о невмешательстве в избирательный процесс всех органов государственной власти, их должностных и служебных лиц, с положениями пункта 7 части второй статьи 11, пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64, касающимися только органов исполнительной власти, их должностных и служебных лиц.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150 Конституции Украины, статьями 51, 63, 95 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. В аспекте конституционных представлений:

1.1. Положения пункта 2 части первой статьи 64 Закона Украины «О выборах Президента Украины» следует понимать так, что должностным и служебным лицам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления запрещается принимать участие в предвыборной агитации в какое-либо время (рабочее или вне рабочее).

1.2. Положения части пятнадцатой статьи 64 Закона Украины «О выборах Президента Украины» следует понимать так:

– кандидаты на пост Президента Украины, которые занимают должности, в том числе по совместительству, в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, на государственных, коммунальных предприятиях, в заведениях, учреждениях, организациях, воинских частях (формированиях), не имеют права привлекать как в рабочее, так и во вне рабочее время для предвыборной агитации подчиненных должностных и служебных лиц, работающих в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, а в рабочее время с этой же целью – всех иных подчиненных лиц, работающих в указанных органах, и подчиненных лиц, в том числе должностных и служебных, работающих на государственных, коммунальных предприятиях, в заведениях, учреждениях, организациях, воинских частях (формированиях);

– кандидаты на пост Президента Украины не могут использовать в рабочее и во вне рабочее время служебный транспорт, связь, оборудование, помещения, иные объекты и ресурсы по месту работы, а также служебные или производственные совещания, собрания коллектива для проведения предвыборной агитации;

– «местом работы» кандидатов на пост Президента Украины являются конкретный орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, государственное, коммунальное предприятие, заведение, учреждение, организация, воинская часть (формирование), в которых они занимают должность, в том числе по совместительству;

– «подчиненными лицами» кандидатов на пост Президента Украины по месту работы являются лица, исполняющие служебные (трудовые) обязанности в органе исполнительной власти, органе местного самоуправления, на государственном, коммунальном предприятии, в заведении, учреждении, организации либо проходят службу в воинской части (формировании) и находятся с этими кандидатами в отношениях подчиненности.

1.3. Положения пункта 4 части третьей статьи 56 Закона Украины «О выборах Президента Украины» следует понимать так, что основанием для объявления Центральной избирательной комиссией предупреждения кандидату на пост Президента Украины и партии (блоку), его выдвинувшей, является совершение кандидатом на этот пост действий, запрещенных частью пятнадцатой статьи 64 указанного Закона.

2. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 3-rp/2005 as of March 24, 2005*

The subjects of right to constitutional petition – Kharkiv oblast state administration and Kharkiv oblast council – applied to the Constitutional Court of Ukraine with a submission on the official interpretation of the provisions of articles 56.3.4, 64.1.2, 64.15 of the Law of Ukraine «On the elections of the President of Ukraine» (hereinafter – the Law) concerning the possibility of the

participation in the pre-election campaign of the officials and other employees of the executive bodies, and the bodies of local self-government in free time as well as on the official interpretation of such legal terms as «individuals subordinate to them» and «the place of employment», used in article 64.15 of the Law.

The Constitutional Court of Ukraine in giving the official interpretation of the mentioned provisions of the Law, comes out of the following. The elections are one of the forms of direct democracy, the means of formation of state bodies and bodies of local self-government by the electoral corps. The Constitution has fixed the fundamentals of the electoral law, having established that the elections to these bodies are free and take place on the basis of general, equal and direct electoral right by way of secret ballot, and the voters are guaranteed the free will expression (article 71 of the Constitution).

One of the stages of the electoral process is the pre-election campaign, the main objective of which is to form the will of the voters to vote for this or that candidate running for the position of the President of Ukraine. The pre-election campaign may be performed in any form and way, which do not contradict the Constitution and the laws of Ukraine (article 58.1 of the Law).

The Law established certain restrictions as to conducting a pre-election campaign. In particular, according to article 64.1.2 of the Law executive bodies and bodies of local self-government, their officials and officers are prohibited to participate in pre-election campaign. The mentioned prohibition is directed, firstly, towards the prevention of usage of the resource of these bodies during the campaign of this or that candidate for the position of the President of Ukraine, secondly, for making it impossible to press upon voters. Such prohibition is caused by the necessity to create conditions for free will expression of voters during the elections.

According to the provisions of article 64.15 of the Law the candidates to the position of the President of Ukraine who hold offices, including those combined, in executive bodies, and bodies of local self-government, in state, municipal enterprises, in institutions, organizations, military units (formations), are prohibited to involve into the pre-election campaign or to use for any type of work related to the pre-election campaign individuals subordinated to them (at working time), the official transport, communications, equipment, premises, other objects and resources at the place of employment as well as to use service or professional meetings, personnel meetings for conducting pre-election campaign.

At the legislative level there does not exist the term «the place of employment». At the same time, the analysis of articles 1, 2 and 25 of the Law of Ukraine «On public service», articles 1, 10, 14 of the Law of Ukraine «On service in bodies of local self-government», articles 38, 40, 43, 81, 82 of the Labor Code of Ukraine and other legal acts testifies to the fact that the place of employment implies a specific body, enterprise, institution, organization with which the employees are in official (labor) relations.

In article 64.15 of the Law the place of employment is directly connected with the offices of candidates to the position of the President of Ukraine which

they hold, including those combined, in particular at state, municipal enterprises, in institutions, organizations. A literal interpretation of the content of this norm gives an opportunity to conclude that the legislator determines the place of employment of candidates to the position of the President of Ukraine as specific state, municipal enterprise, institution, organization in which they hold a respective position. Such approach is also applied towards the definition of the place of employment of the candidates for the position of the President of Ukraine, who hold offices in bodies of the executive power or bodies of local self-government.

Coming out of this the heads of the bodies of the executive power of the lower level do not fall to the category of the subordinate persons in the executive bodies of higher level. Thus, in the sense of article 64.15 of the Law one may not consider heads of local state administration to be subordinate to the candidates for the position of the President of Ukraine, who hold the office in the executive body of a higher level, in particular in the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the place of employment of such candidates – all the system of the bodies of the executive power.

The Constitutional Court establishes that in the system of the executive bodies there function subordinate relations which prove that the heads and other officials of the bodies of lower level are officially dependent on heads of bodies of a higher level, in particular on the Cabinet of Ministers of Ukraine and as a consequence – in administrative and legal sense are subordinate to such heads. However, for such a broad understanding of terms «subordinate persons» «at place of employment» a change is necessary to the wording of the article 64.15, other provisions of the Law which regulate the issue of involvement by the candidates for the position of the President of Ukraine of subordinate persons and the use of material means in state bodies, bodies of local self-government for conducting pre-election campaign which is the prerogative of the legislator.

The Constitutional Court draws the attention to the inconsistencies of the provisions of article 3.4.2, article 56.4 of the Law which deals with non-interference in the electoral process of all bodies of state power, their officials and officers with the provisions of articles 11.2.7, article 64.1.2, 64.15 which concern only the bodies of the executive power, their officials and officers.

Thus, the Court held, «Provisions of article 64.1.2 of the Law of Ukraine «On the elections of the President of Ukraine» should be understood so that the officials of the executive bodies and bodies of local self-government are prohibited to participate in pre-electoral campaign in any time (working or leisure).

Provisions of article 64.15 of the Law of Ukraine «On the elections of the President of Ukraine» are to be understood as follows:

candidates for the position of the President of Ukraine, which hold the offices, including those combined, in executive bodies and bodies of local self-government, in state, municipal enterprises, in institutions, organizations, military units (formations) do not have the right to involve at working as well as at leisure time the subordinate officials who work in executive bodies and bodies of local self-government for pre-electoral campaign, and at working

time with the same purpose – all other subordinate persons who work in the mentioned bodies and subordinate persons including officials who work in state, municipal enterprises, in institutions, organizations, military units (formations);

candidates for the position of the President of Ukraine may not use at working and leisure time the official transport, communications, equipment, premises, other objects and resources at the working place as well as service or professional meetings, personnel meetings for conducting pre-election campaign;

«the place of employment» of candidates for the position of the President of Ukraine is a specific body of the executive power, body of local self-government, state, municipal enterprise, institution, organization, military unit (formation), in which they hold an office, including those combined;

«the subordinate persons» of the candidates to the position of the President of Ukraine at the place of employment are individuals who execute official (labor) duties in the executive body, body of local self-government, institution, organization or serve at the military unit (formation) and have the subordinate relations with these candidates.

The provisions of article 56.3.4 of the Law of Ukraine «On the elections of the President of Ukraine» are to be understood as the grounds for the Central Election Commission to declare a warning to a candidate for the position of the President of Ukraine and to the party (bloc) which nominated him/her against committing by a candidate running for this position of acts prohibited by article 64.15 of the mentioned Law.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

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

**у справі за конституційним зверненням
закритого акціонерного товариства «Оболонь»
та громадянина Винника Віктора Володимировича
про офіційне тлумачення положень частини другої статті 28
Закону України «Про господарські товариства»,
пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4
Закону України «Про власність»
(справа про права акціонерів ЗАТ)**

м. Київ
11 травня 2005 року
№ 4-рп/2005

Справа № 1-11/2005

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

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

за участю представників суб'єктів права на конституційне звернення Вітченка Андрія Миколайовича, Колесника Володимира Вікторовича, представників: Верховної Ради України – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича, Президента України – заступника Міністра юстиції України Єфіменка Леоніда Васильовича, Кабінету Міністрів України – члена Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку Бурмаки Миколи Олексійовича, Верховного Суду України – начальника управління забезпечення діяльності Судової палати у господарських справах Верховного Суду України Сердюка Валентина Васильовича; спеціалістів, залучених до участі у розгляді справи: Грідчіної Марини Володимирівни – заступника завідуючого кафедрою фінансів і статистики Інституту міжнародної економіки і фінансів Міжрегіональної академії управління персоналом, кандидата економічних наук, доцента, Луця Володимира Васильовича – завідуючого кафедрою цивільно-правових дисциплін Академії

муніципального управління, доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових наук України, Фурси Світлани Ярославівни – професора кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктора юридичних наук, Швабія Костянтина Івановича – начальника відділу вдосконалення податкової політики Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національної академії державної податкової служби України, кандидата економічних наук,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням закритого акціонерного товариства «Оболонь» та громадянина Винника Віктора Володимировича про офіційне тлумачення положень частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 49, ст. 682; 1998 р., № 18, ст. 89), пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 20, ст. 249).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення закритого акціонерного товариства «Оболонь» та громадянина Винника Віктора Володимировича.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування положень зазначених законів України судами України.

Заслухавши суддю-доповідача Костицького М. В., пояснення Вітченка А. М., Колесника В. В., Селіванова А. О., Єфіменка Л. В., Бурмаки М. О., Сердюка В. В., Грідчиної М. В., Луця В. В., Фурси С. Я., Швабія К. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкти права на конституційне звернення – закрите акціонерне товариство «Оболонь» та громадянин Винник В.В. – звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства», пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність», оскільки вважають, що суди України неоднозначно застосовують ці положення при врегулюванні однакових правовідносин, зокрема щодо порядку відчуження акцій закритого акціонерного товариства (далі – ЗАТ), і підтверджують це відповідними судовими рішеннями.

Автори клопотання порушують такі питання:

– чи стаття 28 Закону України «Про господарські товариства» регулює процес придбання чи відчуження акцій; чи є за своїм змістом положення частини другої цієї статті таким, що після внесення змін Законом України від 23 грудня 1997 року забороняє закріплення в установчих документах ЗАТ певного порядку відчуження акцій;

– чи є положення пункту 1 статті 4 Закону України «Про власність» підставою для ігнорування закріплених установчими документами ЗАТ дого-

вірних зобов'язань щодо дотримання порядку відчуження акцій його акціонерами, зокрема реалізації переважного права інших акціонерів товариства на придбання акцій, що відчужуються; чи вважається таке закріплення обмеження права власника володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю;

– чи є положення абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» таким, що зобов'язує власника акцій ЗАТ не порушувати права інших акціонерів ЗАТ на переважне придбання акцій такого товариства, що відчужуються.

2. Президент України у листі до Конституційного Суду України зазначив, що законодавство України не містить заборони громадянам на засадах угоди одержати певні права та взяти на себе відповідні зобов'язання, у тому числі щодо порядку відчуження своїх майнових (зокрема корпоративних) прав та обов'язків, і закріпити це у відповідних документах, наприклад у статуті акціонерного товариства. Разом з тим з відповідних положень Конституції України (статті 13, 41) та загальних засад цивільного законодавства України випливає, що визначений установчими документами порядок не повинен порушувати або обмежувати права власника акцій певного господарського товариства – позбавляти його можливості виходу з товариства, відчуження акцій за ринковими цінами, а також продажу акцій третім особам, якщо ЗАТ та його акціонери відмовляються їх викупувати.

Кабінет Міністрів України висловив свою правову позицію стосовно порушеного суб'єктами права на конституційне звернення питання в основному на підставі положень чинних Цивільного кодексу України і Господарського кодексу України, тобто без врахування ситуації, що мала місце на період розгляду відповідних справ судами України. Нині, як стверджує Кабінет Міністрів України, стаття 81 Господарського кодексу України передбачає, що акціонери закритого акціонерного товариства мають переважне право на придбання акцій, що продаються іншими акціонерами товариства, але законодавством не передбачено чіткого механізму реалізації акціонером ЗАТ свого переважного права на придбання акцій у разі їх відчуження іншими акціонерами цього товариства.

Комітет Верховної Ради України з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій зауважує, що уточнення редакції частин другої, третьої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» сприяло їх узгодженості з частиною п'ятою статті 4 цього Закону щодо відповідності статуту товариства чинному законодавству.

Власник акцій, на думку Комітету, не може ігнорувати передбачені установчими документами акціонерного товариства, частиною п'ятою статті 4, частинами другою, третьою статті 28 Закону України «Про господарські товариства» положення щодо обігу акцій, оскільки засновник ЗАТ, одержуючи при розподілі акції товариства, має знати про законодавче обмеження їх обігу. Це не вважається обмеженням прав власника, а є

дотриманням власником положень пунктів 5, 6 статті 4 Закону України «Про власність».

Міністерство юстиції України вважає, що у статуті ЗАТ може бути передбачено переважне право акціонерів на придбання акцій, що відчужуються, а також певний порядок реалізації ними цього права, який, у свою чергу, повинен відповідати вимогам законодавства, що встановлює правила обігу цінних паперів.

Верховний Суд України стверджує, що статтею 28 Закону України «Про господарські товариства» регулюється порядок придбання акцій. Він є видом їх відчуження і полягає у передачі акцій іншим особам за винагороду з переходом до них прав власності. На підставі положення частини п'ятої статті 4 цього Закону установчими документами ЗАТ може встановлюватися порядок відчуження акцій, зокрема переважне право акціонерів товариства на придбання акцій у разі їх відчуження.

Український союз промисловців і підприємців підкреслює, що коли статутом ЗАТ визначено переважне право акціонерів на придбання акцій, які продаються іншими акціонерами, то його порушення є підставою для визнання договорів купівлі-продажу акцій недійсними.

Консультанти Спілки юристів України дійшли висновку, що з вилученням Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про господарські товариства» від 23 грудня 1997 року з частини другої статті 28 словосполучення «якщо інше не передбачено статутом товариства» ЗАТ втратили право передбачати у своїх установчих документах положення щодо переважного права акціонерів товариства на придбання акцій, які відчужуються іншими його акціонерами. Вони вважають, що наявність таких положень в установчих документах ЗАТ в період з 22 січня 1998 року (набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про господарські товариства») до 1 січня 2004 року (набрання чинності Господарським кодексом України) суперечила чинному на той час законодавству України.

Позиції фахівців вищих закладів освіти та науково-дослідних установ України, які надали висновки на запит судді-доповідача стосовно порушень у конституційному зверненні питань, зокрема Київського національного економічного університету, Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Інституту економіко-правових досліджень НАН України, Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва Академії правових наук України, практично збігаються.

На їх думку, положення частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» не забороняло і не забороняє після внесення до нього змін закріплення установчими документами ЗАТ певного порядку відчуження акцій, оскільки воно регулює підстави придбання акцій, хоча і не встановлює вичерпного переліку таких підстав. За цим положенням власники акцій також не звільняються від обов'язків виконання умов статуту ЗАТ, оскільки інші норми законодавства України зобов'язують їх до цього. Йдеться, зокрема, про статтю 11 цього Закону.

У розумінні пункту 1 статті 4 Закону України «Про власність» закріплення установчими документами ЗАТ такого порядку відчуження акцій, що передбачає реалізацію переважного права інших акціонерів товариства на придбання акцій, що відчужуються, не є обмеженням права власника акцій володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (акціями), оскільки власник при підписанні установчих документів є вільним у волевиявленні щодо розпорядження своєю власністю, розпоряджається належними йому акціями на свій розсуд, і такі його дії не суперечать чинному законодавству.

Стосовно положення абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» фахівці зауважують, що власник акцій, здійснюючи свої права, зобов'язаний не порушувати права та охоронювані законом інтереси інших акціонерів, а тому повинен виконувати взяті на себе зобов'язання. Тобто у разі встановлення установчими документами ЗАТ обов'язку забезпечення переважного права акціонерів на придбання акцій, що відчужуються, власник таких акцій зобов'язаний його виконати.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єктів права на конституційне звернення, Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України у своїх виступах підтримали обґрунтування відповідних позицій з питань, порушених у конституційному зверненні.

Позиції спеціалістів, залучених до участі у розгляді справи, в основному полягають в тому, що положення частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» в її початковій редакції і після внесення до неї змін встановлює підстави придбання акцій і не стосується можливості встановлення установчими документами ЗАТ переважного права його акціонерів на придбання акцій, що відчужуються іншими акціонерами товариства. Положення ж пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» в сенсі питання, порушеного суб'єктами права на конституційне звернення перед Конституційним Судом України, на їх думку, треба розуміти як обов'язок акціонерів ЗАТ при відчуженні акцій дотримувати відповідного порядку, закріпленого установчими документами товариства.

4. Вирішуючи справу про офіційне тлумачення положень частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства», пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» в контексті конституційного звернення, Конституційний Суд України виходить з того, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (частина перша статті 19 Конституції України); кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (частина перша статті 41 Конституції України); використання власності, зокрема, не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (частина сьома статті 41 Конституції України).

4.1. Частина друга статті 28 Закону України «Про господарські товариства» в редакції від 19 вересня 1991 року встановлювала: «Якщо інше не передбачено статутом товариства, акція може бути придбана також на підставі договору з її власником або держателем за ціною, що визначається сторонами, або за ціною, що склалася на фондовому ринку, а також у порядку спадкоємства громадян чи правонаступництва юридичних осіб. Порядок реалізації акцій визначається відповідно до законодавства України».

Акція – це цінний папір без установленого строку обігу, що засвідчує дольову участь у статутному фонді акціонерного товариства, підтверджує членство в акціонерному товаристві та право на участь в управлінні ним, дає право його власникові на одержання частини прибутку у вигляді дивіденду, а також на участь у розподілі майна при ліквідації товариства (частина перша статті 4 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу»).

Частина перша статті 25 Закону України «Про господарські товариства», визначаючи види акціонерних товариств і відмінності між ними, встановлює, що акції ЗАТ розподіляються між засновниками і не можуть розповсюджуватися шляхом підписки, купуватися та продаватися на біржі. Іншої заборони щодо купівлі-продажу акцій ЗАТ зазначений Закон не встановлює, і вони можуть купуватися-продаватися у порядку, передбаченому статтею 28 цього Закону, із врахуванням вимог його статті 11, яка зобов'язує учасників товариства додержувати установчих документів товариства, виконувати свої зобов'язання перед товариством, нести інші обов'язки, якщо це передбачено цим Законом, іншим законодавством України та установчими документами.

Перелік відомостей, що повинні містити установчі документи товариства, встановлює стаття 4 Закону України «Про господарські товариства». Він не є вичерпним, оскільки частина п'ята цієї статті передбачає, що до установчих документів товариства можуть бути включені інші умови, які не суперечать законодавству України.

Серед таких умов може бути закріплення установчими документами ЗАТ переважного права акціонерів товариства на придбання акцій, що відчужуються іншими його акціонерами.

За своїм змістом стаття 28 Закону України «Про господарські товариства» встановлює підстави придбання акцій, тому вона не може забороняти закріплення в установчих документах ЗАТ певного порядку їх відчуження.

Вилучення Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про господарські товариства» від 23 грудня 1997 року з частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» словосполучення «якщо інше не передбачено статутом товариства» не зменшило переліку підстав, за якими можуть бути придбані акції ЗАТ, і не звільнило власників акцій від обов'язку виконувати умови установчих документів ЗАТ.

Якщо установчими документами ЗАТ в межах чинного законодавства було встановлено переважне право акціонерів на придбання акцій, які відчужуються іншими його акціонерами, а засновники акціонерного товариства згідно з частиною другою статті 26 Закону України «Про господарські

товариства» уклали між собою договір, що визначає порядок здійснення ними спільної діяльності по створенню акціонерного товариства, відповідальність перед особами, що підписалися на акції, і третіми особами, то всі акціонери на підставі положень статті 11 зазначеного Закону зобов'язані додержувати цього договору і виконувати його.

Таким чином, частина друга статті 28 Закону України «Про господарські товариства», регулюючи підстави придбання акцій, серед яких: придбання акцій на підставі договору з їх власником або держателем за ціною, що визначається сторонами, або за ціною, що склалася на фондовому ринку; набуття права на акції у порядку спадкоємства громадян; набуття права на акції у порядку правонаступництва сторін, не конкурує зі статтею 11 зазначеного Закону, яка встановлює обов'язки учасників товариства, у тому числі закритого, додержувати установчих документів, виконувати свої зобов'язання перед товариством, нести інші обов'язки, якщо це передбачено цим Законом, іншим законодавством України та установчими документами. Ні початкова редакція частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства», ні внесені до неї відповідним Законом зміни не передбачають обмежень щодо можливості встановлювати установчими документами закритого акціонерного товариства в межах чинного законодавства України переважне право на придбання акцій його акціонерами у разі їх відчуження іншими акціонерами цього товариства.

З 1 січня 2004 року таке право закріплено законодавчо, зокрема частиною третьою статті 81 Господарського кодексу України. До того ж, як випливає зі змісту цієї статті, переважне право на придбання акцій, що продаються іншими акціонерами товариства, є однією з головних ознак, за якими акціонерне товариство вважається закритим.

4.2. Стаття 4 Закону України «Про власність» встановлює, що власник на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном (пункт 1), але, здійснюючи свої права, він зобов'язаний не порушувати права та охоронювані законом інтереси громадян, юридичних осіб і держави (абзац перший пункту 5).

Акції згідно з пунктом 1 статті 13 Закону України «Про власність» є об'єктами права приватної власності, і відповідно до положень статті 41 Конституції України суб'єкт права власності на акції має право ними володіти, користуватися і розпоряджатися, тобто може без обмежень їх продавати, обмінювати, дарувати, заставляти, заповідати тощо. Водночас зі змісту положень цієї статті та статті 13 Конституції України вбачається, що право власності певною мірою може бути обмежено, оскільки використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства. Тобто юридично забезпечена можливість здійснювати правомочності щодо володіння, користування і розпорядження власника належним йому майном не може виходити за рамки, встановлені правовими нормами, що регулюють відносини у сфері власності.

Відповідно до пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності визначається виключно законом. Отже, саме

законом може бути встановлений особливий порядок діяльності суб'єктів, об'єктом права власності яких є, зокрема, акції, і тільки закон може встановлювати щодо нього певні обмеження та покладати на таких суб'єктів (власників акцій) додаткові обов'язки.

Такі обмеження і обов'язки випливають, наприклад, з положень Закону України «Про господарські товариства»: акції ЗАТ не можуть розповсюджуватися шляхом підписки, купуватися та продаватися на біржі (частина перша статті 25); учасники товариства зобов'язані додержувати установчих документів товариства і виконувати рішення загальних зборів та інших органів управління товариства (пункт «а» статті 11); виконувати свої зобов'язання перед товариством, в тому числі і пов'язані з майновою участю (пункт «б» статті 11); нести інші обов'язки, якщо це передбачено цим Законом, іншим законодавством України та установчими документами (пункт «г» статті 11); засновники акціонерного товариства укладають між собою договір, що визначає порядок здійснення ними спільної діяльності по створенню акціонерного товариства, відповідальність перед особами, що підписалися на акції, і третіми особами (частина друга статті 26) і т. ін.

Договір згідно з пунктом 1 частини другої статті 11 Цивільного кодексу України є підставою виникнення цивільних прав та обов'язків. Цивільні права і обов'язки виникають як з передбачених законом договорів, так і з договорів, не передбачених законом, але таких, що йому не суперечать.

Договір – це категорія цивільного права, яка визначається як домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. До зобов'язань, що виникають з договорів, застосовуються загальні положення про зобов'язання, якщо інше не випливає із закону або самого договору. Як і будь-який правочин, він є волевим актом, оскільки виражає спільну волю сторін, що втілюється у договорі. Змістом договору є, власне, ті умови, на яких сторони погоджуються виконувати договір, і вони мають дотримуватися взятих на себе зобов'язань. Оскільки установчий договір є видом цивільного договору, то він тягне за собою виконання зобов'язань для кола осіб, що його підписали. І порушення (недотримання) цих зобов'язань дає підстави для договірної відповідальності.

Враховуючи міркування, викладені у попередньому пункті, Конституційний Суд України дійшов висновку, що коли установчими документами ЗАТ закріплено переважне право акціонерів товариства на придбання акцій, які відчужуються іншими акціонерами цього товариства, то це не є обмеженням права власника акцій володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, оскільки, підписуючи в межах чинного законодавства України установчі документи ЗАТ, акціонер добровільно погоджується на встановлення особливого порядку відчуження об'єктів своєї власності, беручи при цьому на себе відповідні зобов'язання.

Приписи установчих документів ЗАТ щодо переважного права його акціонерів на придбання акцій, що відчужуються іншими акціонерами товариства, не обмежують права власника на розпорядження своєю власні-

стю, а встановлюють за його ж згодою особливий порядок її відчуження. Якщо ж особи, які мають переважне право на придбання акцій, запропонують нижчу ціну за акції або вимагатимуть їх відчуження за цінами, нижчими від ринкових, то власник акцій вправі їх відчужити за ринковою ціною, тобто це право не є абсолютним.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 63, 67, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті конституційного звернення:

1.1. Положення частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» у системному зв'язку з положеннями частини п'ятої статті 4, частини першої статті 25 цього Закону треба розуміти як таке, що встановлює підстави придбання акцій (зокрема за договором з їх власником або держателем за ціною, що визначається сторонами, або за ціною, що склалася на фондовому ринку, а також у порядку спадкоємства громадян чи правонаступництва юридичних осіб), а тому не виключає і не виключало можливості передбачати в установчих документах закритого акціонерного товариства переважне право акціонерів товариства на придбання акцій, що відчужуються іншими акціонерами товариства.

1.2. Положення пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» у контексті частин першої, сьомої статті 41 Конституції України, у системному зв'язку з частиною третьою статті 81 Господарського кодексу України треба розуміти так, що власник на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном, але, здійснюючи своє право, він зобов'язаний не порушувати права та охоронювані законом інтереси громадян, юридичних осіб і суспільства, в тому числі переважне право (яке не є абсолютним) акціонерів закритого акціонерного товариства на придбання акцій, що відчужуються іншими його акціонерами.

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.

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу об официальном толковании положений
части второй статьи 28 Закона Украины
«О хозяйственных обществах»,
пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4
Закона Украины «О собственности»
по конституционным обращениям
закрытого акционерного общества «Оболонь»
и гражданина Винника Виктора Владимировича
(дело о правах акционеров ЗАО)**

г. Киев
11 мая 2005 года
№ 4-рп/2005

Дело № 1-11/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Иващенко** Владимира Ивановича, **Костицко** Михаила Васильевича – судья-докладчик, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шапвала** Владимира Николаевича,

с участием представителей субъектов права на конституционное обращение Витченко Андрея Николаевича, Колесника Владимира Викторовича, представителей: Верховной Рады Украины – Постоянного представителя Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины Селиванова Анатолия Александровича, Президента Украины – заместителя Министра юстиции Украины Ефименко Леонида Васильевича, Кабинета Министров Украины – члена Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Бурмаки Николая Алексеевича, Верховного Суда Украины – начальника управления обеспечения деятельности Судебной палаты по хозяйственным делам Верховного Суда Украины Сердюка Валентина Васильевича; специалистов, привлеченных к участию в рассмотрении дела: Гридчиной Марины Владимировны – заместителя заведующего кафедрой финансов и статистики Института международной экономики и финансов Межрегиональной академии управления персоналом,

кандидата экономических наук, доцента, Луця Владимира Васильевича – заведующего кафедрой гражданско-правовых дисциплин Академии муниципального управления, доктора юридических наук, профессора, академика Академии правовых наук Украины, Фурсы Светланы Ярославовны – профессора кафедры международного права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, доктора юридических наук, Швабия Константина Ивановича – начальника отдела усовершенствования налоговой политики Научно-исследовательского центра по проблемам налогообложения Национальной академии государственной налоговой службы Украины, кандидата экономических наук,

рассмотрел в пленарном заседании дело об официальном толковании положений части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» (Ведомости Верховной Рады Украины, 1991 г., № 49, ст. 682; 1998 г., № 18, ст. 89), пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» (Ведомости Верховной Рады Украины, 1991 г., № 20, ст. 249) по конституционным обращениям закрытого акционерного общества «Оболонь» и гражданина Винника Виктора Владимировича.

Поводом к рассмотрению дела согласно статьям 42, 43 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стало конституционное обращение закрытого акционерного общества «Оболонь» и гражданина Винника Виктора Владимировича.

Основанием к рассмотрению дела согласно статье 94 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является наличие неоднозначного применения положений указанных законов Украины судами Украины.

Заслушав судью-докладчика Костицкого М. В., объяснения Витченко А. Н., Колесника В. В., Селиванова А. А., Ефименко Л. В., Бурмаки Н. А., Сердюка В. В., Гридчиной М. В., Луця В. В., Фурсы С. Я., Швабия К. И. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъекты права на конституционное обращение – закрытое акционерное общество «Оболонь» и гражданин Винник В. В. – обратились в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах», пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности», поскольку считают, что суды Украины неоднозначно применяют эти положения при урегулировании одинаковых правоотношений, в частности относительно порядка отчуждения акций закрытого акционерного общества (далее – ЗАО), и подтверждают это соответствующими судебными решениями.

Авторы ходатайства поднимают следующие вопросы:

– регулирует ли статья 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» процесс приобретения либо отчуждения акций; является ли по сво-

ему смыслу положение части второй этой статьи запрещающим, после внесения изменений Законом Украины от 23 декабря 1997 года, закрепление в учредительных документах ЗАО определенного порядка отчуждения акций;

– является ли положение пункта 1 статьи 4 Закона Украины «О собственности» основанием для игнорирования закрепленных учредительными документами ЗАО договорных обязательств относительно соблюдения порядка отчуждения акций его акционерами, в частности реализации преобладающего права других акционеров общества на приобретение отчуждаемых акций; считается ли такое закрепление ограничением права собственника владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью;

– является ли положение абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» вменяющим в обязанность собственника акций ЗАО не нарушать права других акционеров ЗАО на преобладающее приобретение отчуждаемых акций такого общества.

2. Президент Украины в письме в Конституционный Суд Украины указал, что законодательство Украины не содержит запрета гражданам на основах соглашения получить определенные права и взять на себя соответствующие обязательства, в том числе относительно порядка отчуждения своих имущественных (в частности корпоративных) прав и обязанностей, и закрепить это в соответствующих документах, например в уставе акционерного общества. Вместе с тем из соответствующих положений Конституции Украины (статьи 13, 41) и общих положений гражданского законодательства Украины следует, что определенный учредительными документами порядок не должен нарушать или ограничивать права владельца акций определенного хозяйственного общества – лишать его возможности выхода из общества, отчуждения акций по рыночным ценам, а также продажи акций третьим лицам, если ЗАО и его акционеры отказываются их выкупать.

Кабинет Министров Украины высказал свою правовую позицию относительно возбужденного субъектами права на конституционное обращение вопроса главным образом на основании положений действующих Гражданского кодекса Украины и Хозяйственного кодекса Украины, то есть без учета ситуации, имевшей место на период рассмотрения соответствующих дел судами Украины. Ныне, как утверждает Кабинет Министров Украины, статья 81 Хозяйственного кодекса Украины предусматривает, что акционеры закрытого акционерного общества имеют преобладающее право на приобретение акций, продающихся другими акционерами общества, но законодательством не предусмотрен четкий механизм реализации акционером ЗАО своего преобладающего права на приобретение акций в случае их отчуждения другими акционерами этого общества.

Комитет Верховной Рады Украины по вопросам экономической политики, управления народным хозяйством, собственности и инвестиций замечает, что уточнение редакции частей второй, третьей статьи 28 Закона

Украины «О хозяйственных обществах» содействовало их согласованности с частью пятой статьи 4 данного Закона относительно соответствия устава общества действующему законодательству.

Владелец акций, по мнению Комитета, не может игнорировать предусмотренные учредительными документами акционерного общества, частью пятой статьи 4, частями второй, третьей статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» положения об обращении акций, поскольку основатель ЗАО, получая при распределении акции общества, должен знать о законодательном ограничении их обращения. Это не считается ограничением прав собственника, а является соблюдением собственником положений пунктов 5, 6 статьи 4 Закона Украины «О собственности».

Министерство юстиции Украины считает, что в уставе ЗАО могут быть предусмотрены преобладающее право акционеров на приобретение отчуждаемых акций, а также определенный порядок реализации ими этого права, который, в свою очередь, должен отвечать требованиям законодательства, устанавливающего правила обращения ценных бумаг.

Верховный Суд Украины утверждает, что статьей 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» регулируется порядок приобретения акций. Он является видом их отчуждения и состоит в передаче акций другим лицам за вознаграждение с переходом к ним прав собственности. На основании положения части пятой статьи 4 данного Закона учредительными документами ЗАО может устанавливаться порядок отчуждения акций, в частности преобладающее право акционеров общества на приобретение акций в случае их отчуждения.

Украинский союз промышленников и предпринимателей подчеркивает, что когда уставом ЗАО определено преобладающее право акционеров на приобретение акций, продающихся другими акционерами, то его нарушение является основанием для признания договоров купли-продажи акций недействительными.

Консультанты Союза юристов Украины пришли к выводу, что с изъятием Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О хозяйственных обществах» от 23 декабря 1997 года из части второй статьи 28 словосочетания «если иное не предусмотрено уставом общества» ЗАО утратили право предусматривать в своих учредительных документах положения о преобладающем праве акционеров общества на приобретение акций, отчуждаемых другими его акционерами. Они считают, что наличие таких положений в учредительных документах ЗАО в период с 22 января 1998 года (вступление в силу Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О хозяйственных обществах»») до 1 января 2004 года (вступление в силу Хозяйственного кодекса Украины) противоречило действующему в то время законодательству Украины.

Позиции специалистов высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений Украины, давших заключения на запрос судьи-докладчика относительно поднятых в конституционном обращении вопросов, в частности Киевского национального экономического университета, Института международных отношений Киевского национального

университета имени Тараса Шевченко, Института экономико-правовых исследований НАН Украины, Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства Академии правовых наук Украины, практически совпадают.

По их мнению, положение части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» не запрещало и не запрещает после внесения в него изменений закрепление учредительными документами ЗАО определенного порядка отчуждения акций, поскольку оно регулирует основания приобретения акций, хотя и не устанавливает исчерпывающий перечень таких оснований. Согласно этому положению держатели акций также не освобождаются от обязанностей исполнения условий устава ЗАО, поскольку другие нормы законодательства Украины обязывают их к этому. Речь идет, в частности, о статье 11 этого Закона.

В понимании пункта 1 статьи 4 Закона Украины «О собственности» закрепление учредительными документами ЗАО порядка отчуждения акций, предусматривающего реализацию преобладающего права других акционеров общества на приобретение отчуждаемых акций, не является ограничением права собственника акций владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью (акциями), поскольку собственник при подписании учредительных документов свободен в волеизъявлении относительно распоряжения своей собственностью, распоряжается принадлежащими ему акциями по своему усмотрению, и такие его действия не противоречат действующему законодательству.

Относительно положения абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» специалисты замечают, что собственник акций, осуществляя свои права, обязан не нарушать права и охраняемые законом интересы других акционеров, а потому должен выполнять взятые на себя обязательства. То есть в случае установления учредительными документами ЗАО обязанности обеспечения преобладающего права акционеров на приобретение отчуждаемых акций собственник таких акций обязан ее выполнить.

3. В пленарном заседании Конституционного Суда Украины представители субъектов права на конституционное обращение, Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, Верховного Суда Украины в своих выступлениях поддержали обоснование соответствующих позиций по вопросам, поднятым в конституционном обращении.

Позиции специалистов, привлеченных к участию в рассмотрении дела, в основном состоят в том, что положение части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» в ее изначальной редакции и после внесения в нее изменений устанавливает основания приобретения акций и не касается возможности установления учредительными документами ЗАО преобладающего права его акционеров на приобретение акций, которые отчуждаются другими акционерами общества. Положения же пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» в смысле вопроса, поднятого субъектами права на конституцион-

ное обращение перед Конституционным Судом Украины, по их мнению, необходимо понимать как обязанность акционеров ЗАО при отчуждении акций сохранять соответствующий порядок, закрепленный учредительными документами общества.

4. Решая дело об официальном толковании положений части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах», пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» в контексте конституционного обращения, Конституционный Суд Украины исходит из того, что правовой порядок в Украине основывается на принципах, в соответствии с которыми никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством (часть первая статьи 19 Конституции Украины); каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью (часть первая статьи 41 Конституции Украины); использование собственности, в частности, не может наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества (часть седьмая статьи 41 Конституции Украины).

4.1. Часть вторая статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» в редакции от 19 сентября 1991 года устанавливала: «Если иное не предусмотрено уставом общества, акция может быть приобретена также на основании договора с ее владельцем или держателем по цене, определяемой сторонами, или по цене, сложившейся на фондовом рынке, а также в порядке наследования граждан либо правопреемства юридических лиц. Порядок реализации акций определяется в соответствии с законодательством Украины».

Акция – это ценная бумага без установленного срока обращения, удостоверяющая долевое участие в уставном фонде акционерного общества, подтверждающая членство в акционерном обществе и право на участие в управлении им, дающая право ее владельцу на получение части прибыли в виде дивиденда, а также на участие в распределении имущества при ликвидации общества (часть первая статьи 4 Закона Украины «О ценных бумагах и фондовой бирже»).

Часть первая статьи 25 Закона Украины «О хозяйственных обществах», определяя виды акционерных обществ и различия между ними, устанавливает, что акции ЗАО распределяются между учредителями и не могут распространяться путем подписки, покупаться и продаваться на бирже. Иного запрета относительно купли-продажи акций ЗАО указанный Закон не устанавливает, и они могут покупаться-продаваться в порядке, предусмотренном статьей 28 настоящего Закона, с учетом требований его статьи 11, которая обязывает участников общества соблюдать учредительные документы общества, выполнять свои обязательства перед обществом, нести иные обязанности, если это предусмотрено настоящим Законом, другим законодательством Украины и учредительными документами.

Перечень сведений, которые должны содержать учредительные документы общества, устанавливает статья 4 Закона Украины «О хозяйствен-

ных обществах». Он не является исчерпывающим, поскольку часть пятая этой статьи предусматривает, что в учредительные документы общества могут быть включены иные условия, не противоречащие законодательству Украины.

Среди таких условий может быть закрепление учредительными документами ЗАО преобладающего права акционеров общества на приобретение акций, отчуждаемых другими его акционерами.

По своему содержанию статья 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» устанавливает основания приобретения акций, поэтому она не может запрещать закрепление в учредительных документах ЗАО определенного порядка их отчуждения.

Изъятие Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О хозяйственных обществах» от 23 декабря 1997 года из части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» словосочетания «если иное не предусмотрено уставом общества» не уменьшило перечня оснований, на которых могут быть приобретены акции ЗАО, и не освободило владельцев акций от обязанности выполнять условия учредительных документов ЗАО.

Если учредительными документами ЗАО в рамках действующего законодательства было установлено преобладающее право акционеров на приобретение акций, отчуждаемых другими его акционерами, а учредители акционерного общества в соответствии с частью второй статьи 26 Закона Украины «О хозяйственных обществах» заключили между собой договор, определяющий порядок осуществления ими совместной деятельности по созданию акционерного общества, ответственность перед лицами, подписавшимися на акции, и третьими лицами, то все акционеры на основании положений статьи 11 указанного Закона обязаны соблюдать настоящий договор и выполнять его.

Таким образом, часть вторая статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах», регулируя основания приобретения акций, среди которых: приобретение акций на основании договора с ее владельцем или держателем по цене, определяемой сторонами, или по цене, сложившейся на фондовом рынке; обретение права на акции в порядке наследования граждан; обретение права на акции в порядке правопреемства сторон, не конкурирует со статьей 11 указанного Закона, устанавливающей обязанности участников общества, в том числе закрытого, соблюдать учредительные документы, выполнять свои обязательства перед обществом, нести иные обязанности, если это предусмотрено настоящим Законом, другим законодательством Украины и учредительными документами. Ни начальная редакция части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах», ни внесенные в нее соответствующим Законом изменения не предусматривают ограничений относительно возможности устанавливать учредительными документами закрытого акционерного общества в рамках действующего законодательства Украины преобладающее право на приобретение акций его акционерами в случае их отчуждения другими акционерами этого общества.

С 1 января 2004 года такое право закреплено законодательно, в частности частью третьей статьи 81 Хозяйственного кодекса Украины. Вдобавок, как следует из содержания этой статьи, преобладающее право на приобретение акций, которые продаются другими акционерами общества, является одним из главных признаков, по которым акционерное общество считается закрытым.

4.2. Статья 4 Закона Украины «О собственности» устанавливает, что собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом (пункт 1), но, осуществляя свои права, он обязан не нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства (абзац первый пункта 5).

Акции в соответствии с пунктом 1 статьи 13 Закона Украины «О собственности» являются объектами права индивидуальной собственности, и согласно положениям статьи 41 Конституции Украины субъект права собственности на акции имеет право ими владеть, пользоваться и распоряжаться, то есть может без ограничений их продавать, обменивать, дарить, закладывать, завещать и т. п. Вместе с тем из содержания положений этой статьи и статьи 13 Конституции Украины усматривается, что право собственности определенной мерой может быть ограничено, поскольку использование собственности не может наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества. То есть юридически обеспеченная возможность осуществлять правомочия относительно владения, пользования и распоряжения собственником принадлежащим ему имуществом не может выходить за рамки, установленные правовыми нормами, регулирующими отношения в сфере собственности.

Согласно пункту 7 части первой статьи 92 Конституции Украины правовой режим собственности определяется исключительно законом. Следовательно, именно законом может быть установлен особый порядок деятельности субъектов, объектом права собственности которых являются, в частности, акции, и только закон может устанавливать в отношении его определенные ограничения и возлагать на таких субъектов (владельцев акций) дополнительные обязанности.

Такие ограничения и обязанности вытекают, например, из положений Закона Украины «О хозяйственных обществах»: акции ЗАО не могут распространяться путем подписки, покупаться и продаваться на бирже (часть первая статьи 25); участники общества обязаны соблюдать учредительные документы общества и выполнять решения общего собрания и других органов управления общества (пункт «а» статьи 11); выполнять свои обязательства перед обществом, в том числе и связанные с имущественным участием (пункт «б» статьи 11); нести иные обязанности, если это предусмотрено настоящим Законом, другим законодательством Украины и учредительными документами (пункт «г» статьи 11); учредители акционерного общества заключают между собою договор, определяющий порядок осуществления ими совместной деятельности по созданию акционерного

общества, ответственность перед лицами, подписавшимися на акции, и третьими лицами (часть вторая статьи 26) и т. д.

Договор в соответствии с пунктом 1 части второй статьи 11 Гражданского кодекса Украины является основанием возникновения гражданских прав и обязанностей. Гражданские права и обязанности возникают как из предусмотренных законом договоров, так и из договоров, не предусмотренных законом, но ему не противоречащих.

Договор – это категория гражданского права, определяемая как договоренность двух или более сторон, направленная на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. К обязательствам, которые возникают из договоров, применяются общие положения об обязательствах, если иное не следует из закона или самого договора. Как и любая сделка, он является волевым актом, поскольку выражает совместную волю сторон, которая воплощается в договоре. Содержанием договора являются, собственно, те условия, на которых стороны соглашаются выполнять договор, и они должны придерживаться взятых на себя обязательств. Поскольку учредительный договор является видом гражданского договора, то он влечет за собой выполнение обязательств для круга лиц, подписавших его. И нарушение (несоблюдение) этих обязательств дает основания для договорной ответственности.

Учитывая изложенное в предыдущем пункте, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что когда учредительными документами ЗАО закреплено преобладающее право акционеров общества на приобретение акций, отчуждаемых другими акционерами этого общества, это не является ограничением права собственника акций владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, поскольку, подписывая в рамках действующего законодательства Украины учредительные документы ЗАО, акционер добровольно соглашается на установление особого порядка отчуждения объектов своей собственности, беря при этом на себя соответствующие обязательства.

Предписания учредительных документов ЗАО относительно преобладающего права его акционеров на приобретение акций, отчуждаемых другими акционерами общества, не ограничивают право собственника на распоряжение своей собственностью, а устанавливают по его же согласию особый порядок ее отчуждения. Если же лица, имеющие преобладающее право на приобретение акций, предложат за акции более низкую цену или будут требовать их отчуждения по ценам, ниже рыночных, то владелец акций вправе произвести их отчуждение по рыночной цене, то есть это право не является абсолютным.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150 Конституции Украины, статьями 63, 67, 69 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. В аспекте конституционного обращения:

1.1. Положение части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах» в системной связи с положениями части пятой статьи 4, части первой статьи 25 настоящего Закона следует понимать как устанавливающее основания приобретения акций (в частности по договору с их владельцем или держателем по цене, определяемой сторонами, или по цене, сложившейся на фондовом рынке, а также в порядке наследования граждан либо правопреемства юридических лиц), а поэтому оно не исключает и не исключало возможности предусматривать в учредительных документах закрытого акционерного общества преобладающее право акционеров общества на приобретение акций, отчуждаемых другими акционерами общества.

1.2. Положения пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» в контексте частей первой, седьмой статьи 41 Конституции Украины, в системной связи с частью третьей статьи 81 Хозяйственного кодекса Украины следует понимать так, что собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом, но, осуществляя свое право, он обязан не нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства, в том числе преобладающее право (не являющееся абсолютным) акционеров закрытого акционерного общества на приобретение акций, отчуждаемых другими его акционерами.

2. Решение Конституционного Суда Украины обязательно к исполнению на территории Украины, окончательно и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 4-rp/2005 as of May 11, 2005*

The legal order in Ukraine is based on the grounds according to which no one may be forced to do what is not envisaged by the legislation (article 19.2 of the Constitution); everyone has the right to own, use and dispose of his/her property (article 41.1 of the Constitution); the use of property, in particular, may not cause harm to the rights, freedoms and dignity of citizens, interests of society (article 41.7 of the Constitution).

Article 28.2 of the Law «On economic partnerships» in its wording as of September 19, 1991 established, «If nothing else is envisaged by the statute of the partnership a share may be also purchased on the basis of the agreement with its owner or holder at the price which is defined by parties or at the price which exists at the stock market, as well as in accordance with the procedure of inheritance of citizens or legal succession of legal entities. The procedure of the sale of shares is determined in accordance with the legislation of Ukraine».

In defining the types of joint stock partnerships and differences between them article 25.1 of the Law «On economic partnerships» establishes that the shares of a close joint-stock company are divided between the founders and may not be distributed by way of subscription, be bought and sold at the stock exchange. The said Law does not establish other prohibitions as to the purchase and sell of shares of a close joint-stock company and they may be bought and sold according to the procedure provided in the article 28 of this Law with taking into consideration of the requirements of its article 11 that obliges the participants of the partnership to adhere to the constituent documents of the partnership, to execute their obligations vis-a-vis the partnership, to bear other obligations if such is envisaged by this Law, other legislation of Ukraine and the constituent documents.

The list of data which the constituent documents must include is established in article 4 of the Law «On economic partnerships». It is not exhaustive as article 4.5 sets forth that other conditions that do not contradict the legislation of Ukraine may be included to the constituent documents of a partnership.

Among such conditions there may be the establishment in the constituent documents of a close joint-stock company of a priority right of the shareholders for the purchase of shares which are alienated by its other shareholders.

According to its content article 28 of the Law «On economic partnerships» sets forth the grounds for the purchase of shares, and thus it may not prohibit the establishment of a certain order of their alienation in the close joint-stock company's constituent documents.

If the constituent documents of a close joint-stock company within the scope of the current legislation established the priority right of the shareholders for the purchase of shares which are being alienated by its other shareholders, and the founders of the joint-stock partnership according to part two article 26 of the Law «On economic partnerships» concluded a contract which envisages the procedure of realizing by them of joint activity on establishing a joint-stock partnership and the liability vis-a-vis the persons that signed the share and the third parties, then all the shareholders on the basis of the provisions of article 11 of the said Law are obliged to adhere to this contract and to execute it.

From January 1, 2004 the priority right for the purchase of shares by its shareholders in case of their alienation by other shareholders of this partnership is fixed at the legislative level, particularly in article 81.3 of the Economic Code. Furthermore, as is seen from the content of this article the priority right for the purchase of shares, which are being sold by other shareholders is one of the main features upon which the joint stock partnership is considered closed.

Article 4 of the Law «On property» sets forth that the owner at his/her discretion possesses, uses and disposes of the property that he/she owns (item 1) but in realizing his/her right he/she is obliged not to violate the rights and interests of citizens, legal entities and the state protected by the law (part one item 5).

According to article 13.1 of the Law «On property» shares are objects of right of private property and according to the provisions of article 41 of the Constitution the subject of right of property to shares has the right to own, use and dispose i.e. may without restrictions sell, change, give, give in mortgage, give in will etc. At the same time from the content of provisions of this article and article 13 of the Constitution it is understood that the right to property may be limited to a certain extent as the use of property may not damage the rights, freedoms and dignity of citizens, interests of the society. Thus, the legally provided possibility to exercise the right to possession, use and disposal of the owner of his/her property may not exceed the limits established by legal norms which regulate the relations in the sphere of property.

It is but by the law that there may be established a special procedure of the activity of subjects, whose objects of the right to property are shares, in particular, and only the law may establish certain limitation as to it and to pose on such subject (owners of the shares) additional obligations.

Such limitations and obligations come from, for instance, the provision of the Law «On economic partnerships»: shares of a close joint-stock partnership may not be distributed by way of subscription, be bought and sold at the stock exchange (article 25.1), participants of the partnership are obliged to adhere to the constituent documents of the partnership and to execute decisions of the general sessions and other bodies of administration of the partnership (item «a» article 11), to execute their obligations vis-a-vis the partnership including those related to property participation (item «b» article 11), to bear other obligations if established by Law, other legislation of Ukraine and constituent documents (item «г» article 11), founders of the joint-stock partnership conclude an agreement between themselves which defines the procedure of realization by them of joint activity on establishing a joint-stock partnership, liability before entities which signed the share and third parties (article 26.2).

Agreement according to article 11.1.2 of the Civil Code of Ukraine is a basis for arising civil rights and obligations. Civil rights and duties arise both from agreements foreseen by law and those not foreseen but such that do not contradict the Law. As a constituent agreement is a type of civil agreement, it entails the execution of duties for the circle of persons which signed it. And the violation (non-respect) of these duties makes grounds for liability.

When constituent documents of a close joint-stock partnership lay down the priority right of the shareholders for purchase of shares, which are being alienated by other shares of this enterprise, this is not the limitation of the right of owner of shares to own, use and dispose of his property, as by signing the constituent documents within the limits of the current legislation he willingly agrees to establish a special procedure of alienation of objects of his property undertaking respective obligation.

The norms of constituent documents of a close joint-stock partnership as to the priority right of its shareholders for the purchase of shares that are being alienated by other shareholders do not limit the rights of owner to dispose of his property but set the special procedure of its alienation upon his agreement. If persons who have the priority right for the purchase of shares suggest lower price for shares or demand alienation at prices lower than those at the market then the owner of shares has the right to alienate them at market price, i.e. this right is not absolute.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held as follows. The provisions of article 28.2 of the Law «On economic partnerships» in the systemic link with the provisions of article 4.5, article 25.1 of this Law should be understood as such that establish the grounds for the purchase of shares (in particular upon agreement with their owner or holder at the price which is defined by the parties or at the price established at the stock market as well as in accordance with the procedure of inheritance of citizens or legal succession of legal entities) and thus as such that do not and did not exclude the possibility to envisage the priority right of shareholders for the purchase of shares which are alienated by other shareholders of the partnership in the constituent documents of the close joint-stock company.

The provisions of article 4.1, part one article 4.5 of the Law «On property» in the context of article 41.1, 41.7 of the Constitution in the systemic link with article 81.3 of the Economic Code are to be understood in the way that the owner at his discretion owns, uses and disposes of the property, but in realizing his/her right he/she is obliged not to violate the rights and interests of citizens, legal entities and the society which are protected by law including the priority right (which is not absolute) of the shareholders of a close joint-stock company for the purchase of shares which are alienated by its other shareholders.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням
51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статті 92, пункту 6 розділу X
«Перехідні положення» Земельного кодексу України
(справа про постійне користування земельними ділянками)

м. Київ
22 вересня 2005 року
№ 5-рп/2005

Справа № 1-17/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Томича Івана Федоровича – народного депутата України, Голови Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин; представників Верховної Ради України: Семенюк Валентини Петрівни – народного депутата України, Голови Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Єфіменка Леоніда Васильовича – заступника Міністра юстиції України; представника Державного комітету України по земельних ресурсах Кальніченко Алли Георгіївни – начальника юридичного управління; спеціалістів: Гринька Сергія Валерійовича – кандидата юридичних наук, доцента кафедри трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Кулинич Павла Федотовича – кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3–4, ст. 27; 2004 р., № 35, ст. 416; 2005 р., № 2, ст. 25).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 51 народного депутата України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Скомороху В. Є., пояснення Томича І. Ф., Семенюк В. П., Селіванова А. О., Єфіменка Л. В., Кальніченко А. Г., Гринька С. В., Кулиничка П. Ф. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 51 народний депутат України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92 Земельного кодексу України (далі – Кодекс), якими передбачається право постійного користування земельною ділянкою (право володіння і користування земельною ділянкою без встановлення строку), якого набувають підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності, і пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (далі – Перехідні положення Кодексу), згідно з якими громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві, повинні були до 1 січня 2005 року переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них.

У конституційному поданні стверджується, що зазначеними положеннями Кодексу громадян позбавлено права постійного користування земельними ділянками для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, яке було надано статтею 7 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року, статтею 5 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» від 20 грудня 1991 року. Тому суб'єкт права на конституційне подання вважає, що положення статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу не відповідають статті 22 Конституції України.

2. До початку розгляду справи Конституційним Судом України Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до статті 92 Земельного кодексу України стосовно визначення права на постійне

користування земельними ділянками громадських організацій інвалідів» від 12 травня 2004 року, яким частину другу статті 92 Кодексу доповнено положенням про набуття права постійного користування земельними ділянками громадськими організаціями інвалідів України, їх підприємствами (об'єднаннями), установами та організаціями.

6 жовтня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України», яким внесено зміни, зокрема, до пункту 6 Перехідних положень Кодексу і термін переоформлення права власності або права оренди на земельні ділянки продовжено з 1 січня 2005 року до 1 січня 2008 року.

3. Президент України в листі до Конституційного Суду України зазначив, що підстав для визнання положень статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), не вбачається.

На думку Голови Верховної Ради України, право власності громадян на землю, яке було передбачено Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року, збережено у чинному Кодексі в повному обсязі; форми реалізації права власності на землю приведені у відповідність до вимог Конституції України і не зазнали істотних змін. Тому підстав для визнання неконституційними положень статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу немає.

У листі Верховного Суду України зазначено, що передбачене в Кодексі право постійного користування земельною ділянкою для суб'єктів – юридичних осіб не порушує і не погіршує прав інших суб'єктів – фізичних осіб, а приведено у відповідність до статті 41 Конституції України та статті 14 Закону України «Про власність».

Державний комітет України по земельних ресурсах у письмовому поясненні звернув увагу, що певна частина суб'єктів постійного землекористування вже переоформила земельні ділянки на право власності або право оренди на них. Тому в разі визнання статті 92 Кодексу такою, що не відповідає Конституції України, ті суб'єкти, які здійснили переоформлення права постійного користування землею, можуть бути поставлені у нерівне становище стосовно тих, які його не здійснили.

У листі Державного комітету України у справах релігій акцентується, що релігійні організації, які відповідно до статті 7 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року набули права на одержання в постійне користування земельних ділянок та звільнені від земельного податку як організації, що не займаються підприємницькою діяльністю (пункт 5 частини першої статті 12 Закону України «Про плату за землю»), згідно з пунктом 6 Перехідних положень Кодексу матимуть право постійного користування земельними ділянками і користуватимуться пільгами щодо земельного податку до 1 січня 2008 року. Інша частина релігійних організацій цих прав і пільг позбавлена, що суперечить статті 22 Конституції України, статтям 4, 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України повідомив, що стаття 92, пункт 6 Перехідних положень Кодексу встановлюють термін закінчення земельної реформи і не обмежують права громадян на володіння земельними ділянками.

У висновку науковців Київського національного університету імені Тараса Шевченка стверджується, що положення статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу слід визнати неконституційними, оскільки вони звужують зміст та обсяг існуючих прав громадян на землю (частина третя статті 22 Конституції України).

Відповідно до позиції фахівців Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого чинна редакція частини другої статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу суттєво звузила обсяг земельних прав громадян, право на використання земельної ділянки для ведення громадянином фермерського господарства, яке є одним із різновидів конституційних прав цього суб'єкта.

Іншої позиції дотримуються фахівці Львівського національного університету імені Івана Франка, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, які вважають норми статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу такими, що відповідають Конституції України.

Науковці Інституту мовознавства імені О. О. Потебні НАН України та Інституту української мови НАН України вбачають різне значення термінів «набуття права власності» і «переоформлення права власності».

У листі Федерації професійних спілок України зазначено, що з прийняттям Кодексу профспілкові організації та їх об'єднання позбавлені права постійного користування земельними ділянками. Вимоги пункту 6 Перехідних положень Кодексу профспілкові організації та їх об'єднання не в змозі виконати, оскільки є неприбутковими організаціями, тому Федерація професійних спілок України вважає норми статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу такими, що не відповідають Конституції України.

4. У процесі розгляду справи представник суб'єкта права на конституційне подання підтримав позицію народних депутатів України.

Інші учасники конституційного провадження поділяють позиції державних органів, які вони представляють.

Підтвердивши позицію Голови Верховної Ради України, Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України констатував наявність проблеми щодо встановленого порядку переоформлення громадянами права постійного користування землею на право власності або на право оренди.

Фахівець Київського національного університету імені Тараса Шевченка наголосив, що Кодекс не встановив чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності або на право оренди, тому положення статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу не відповідають частині третій статті 22 Конституції України.

На думку спеціаліста Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, встановлення статтею 92 Кодексу права постійного землекористування не суперечить положенням Конституції України. Але поряд з цим порушено серйозну соціальну проблему щодо гарантій набуття громадянами права власності на землю, а отже, визначення пунктом 6 Перехідних положень Кодексу граничного строку переоформлення прав на землю не відповідає Конституції України.

5. Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних норм Кодексу, виходить з такого.

5.1. Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно з частиною четвертою статті 13 Основного Закону України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Конституція України гарантує право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частина друга статті 14).

За Конституцією України кожен має право, зокрема, володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частини перша, друга, четверта статті 41).

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 Кодексу).

До прийняття чинної Конституції України право приватної власності громадян на землю передбачалося Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року, Законом України «Про власність», Декретом Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 року № 15-92 (далі – Декрет), окремими указами Президента України щодо паювання земель.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частина друга статті 13 Конституції України). До таких об'єктів належать, зокрема, земельні ділянки.

5.2. Згідно з частиною третьою статті 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ця конституційна гарантія не може тлумачитися як така, що заперечує державний захист інших визнаних майнових прав громадян (крім права власності) або обмежує можливості такого захисту прав землекористувачів, набутих свого часу відповідно до чинного на той час законодавства.

Таким чином, стосовно права постійного користування земельними ділянками діє механізм захисту, гарантований статтями 13, 14, 41, 55 Конституції України.

Орган законодавчої влади має право встановлювати для громадян та юридичних осіб, у котрих є в постійному користуванні земельні ділянки, але які за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві, строк, протягом якого ці особи зобов'язані переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на земельні ділянки. Але при цьому орган законодавчої влади повинен дотримуватися приписів Основного Закону України.

Згідно зі статтею 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя). Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

Конституція України (стаття 13) не виключає можливості для громадян користуватися землею на визначених у законі різних правових титулах, гарантуючи при цьому громадянам право власності на землю.

5.3. Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України).

Інститут постійного користування земельною ділянкою – право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку – останнім часом зазнав істотної трансформації.

Земельний кодекс Української РСР від 8 липня 1970 року встановлював безстрокове і тимчасове користування землею (стаття 15). Землекористувачами визначалися: колгоспи, радгоспи, інші сільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації і установи; промислові, транспортні, інші несільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації та установи; громадяни.

Поняття «користування землею» у Земельному кодексі Української РСР від 18 грудня 1990 року (стаття 7) поряд з постійним (без заздалегідь встановленого строку) передбачало тимчасове користування (коротко-

строкове – до трьох років і довгострокове – від трьох до десяти років). Користування землею на умовах оренди для сільськогосподарських цілей, як правило, мало бути довгостроковим. Для ведення селянського (фермерського) господарства земля надавалася в оренду районною, міською радою (частина третя статті 8). У зазначеному кодексі з'явилася нова форма володіння землею: довічне успадковане володіння, яке надавалося громадянам, зокрема, для ведення селянського (фермерського) господарства, ведення особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель, у разі одержання у спадщину жилого будинку або його придбання і т. ін., та постійне володіння, яке надавалося колгоспам, радгоспам, іншим державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям, релігійним організаціям.

Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 року закріпив право колективної і приватної власності громадян на землю, зокрема право громадян на безоплатне одержання у власність земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства тощо (стаття 6). Громадянам України для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства із земель, що перебувають у державній власності, земля надавалася у постійне користування (без заздальгідь установленого строку), а для городництва, сінокошіння, випасання худоби, ведення селянського (фермерського) господарства – у тимчасове користування (короткострокове – до трьох років і довгострокове – від трьох до двадцяти п'яти років) (стаття 7). Проте чіткого розмежування випадків, коли земельні ділянки можуть надаватися у користування для ведення селянського (фермерського) господарства, а коли – в оренду, в цьому кодексі не здійснено.

Це свідчить про те, що поряд із впровадженням приватної власності на землю громадянам, на їх вибір, забезпечувалася можливість продовжувати користуватися земельними ділянками на праві постійного (безстрокового) користування, оренди, пожиттєвого спадкового володіння або тимчасового користування. При цьому в будь-якому разі виключалась як автоматична зміна титулів права на землю, так і будь-яке обмеження права користування земельною ділянкою у зв'язку з непереоформленням правового титулу.

Закон України «Про оренду землі» визначає оренду землі як засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності (стаття 1).

Чинний Кодекс, прийнятий 25 жовтня 2001 року, визначив право постійного користування земельною ділянкою як право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку (частина перша статті 92).

Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року передбачено, зокрема, обов'язковість державної реєстрації права постійного користування земель-

ною ділянкою, права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб тощо.

Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації.

Використання терміна «набувають», що означає «ставати власником чого-небудь, здобувати що-небудь», після набрання чинності статтею 92 Кодексу свідчить, що ця норма не обмежує і не скасовує діюче право постійного користування земельними ділянками, набуте громадянами в установлених законодавством випадках за станом на 1 січня 2002 року до його переоформлення. Тому підстав визнавати статтю 92 Кодексу неконституційною немає.

5.4. Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Конституція України закріпила рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності та обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (статті 13, 41 Конституції України).

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Так, поняття «набувають права» за змістом частини другої статті 92 та частини першої статті 116 Кодексу в аспекті вимоги переоформлення права користування земельною ділянкою не відповідає вимозі ясності і визначеності правової норми: зазначені положення припускають поширення цього поняття лише на випадки первинного отримання земельної ділянки із земель державної та комунальної власності підприємствами, установами та організаціями, що належать до державної або комунальної власності, а також громадянами та юридичними особами, які набувають права власності та користування земельними ділянками.

Натомість у пункті 6 Перехідних положень Кодексу йдеться про переоформлення права власності або оренди громадянами та юридичними особами, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві. Переоформлення також має два значення: повторити оформлення і оформити заново, за новими правилами.

Таким же невизначеним є словосполучення «переоформити у встановленому порядку» без посилання на відповідні норми Кодексу або інших законів. При цьому в Кодексі та інших законах немає спеціальних норм щодо такого порядку переоформлення права постійного користування.

Оскільки переоформлення може означати оформлення за тих самих умов, що й раніше, а також за новими, іншими умовами, то ці умови мають бути зазначені в Перехідних положеннях Кодексу. Відсутність розмежування надання земельної ділянки і зміни титулу прав на земельні ділянки ускладнює переоформлення і на практиці вирішується довільно.

Крім того, переоформлення покладено як на юридичних осіб (тобто фермерське господарство), так і на громадян, які мають у постійному користуванні земельні ділянки. Поняття «селянське (фермерське) господарство» не існує після набрання чинності Законом України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року, яким Закон України «Про селянське (фермерське) господарство» визнано таким, що втратив чинність. Отже, при переоформленні права постійного користування земельними ділянками, наданими для ведення селянських (фермерських) господарств, у довгострокову оренду строк оренди не може визначатися селянським (фермерським) господарством відповідно до закону, як це передбачає абзац другий пункту 6 Перехідних положень Кодексу, через відсутність такого господарства. Відповідно до статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» особисте селянське господарство – це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи і не належить до підприємницької діяльності. Для ведення особистого селянського господарства використовують земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектара, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом.

Кодекс не передбачив права на «земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства», а запровадив категорію «земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства» (частина перша статті 33). Тому виникла проблема легалізації права користування чи власності тих осіб, які набули цих титулів на земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства за раніше чинним земельним законодавством.

Переоформлення права постійного користування земельними ділянками, наданими для ведення селянських (фермерських) господарств, на право власності або право оренди на них за конституційно-правовим смислом має виходити з рівності сторін, автономності їх волі та майнової самостійності і повинно бути спрямоване на реалізацію зазначених принципів щодо місця фермерських господарств в економічній системі держави та цивільно-правових відносинах (частина друга статті 13, частина друга статті 14 Конституції України, стаття 3 Цивільного кодексу України).

Порівняльний аналіз змісту положень пункту 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року і пункту 6 Перехідних положень Кодексу свідчить, що в першому акті йдеться про оформлення права на земельну ділянку громадянами, підприємствами, установами та організаціями, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення в дію Земельного кодексу Української РСР (грудень 1990 р.), а в другому – про переоформлення права постійного користування земельними ділянками. Ні в Кодексі, ні в інших нормативно-правових

актах не розкривається юридичний зміст термінів «оформлення» і «переоформлення», не визначається їх співвідношення. Невизначеність суті цих термінів негативно впливає на практику здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки громадянами та юридичними особами. Від правильного визначення сутності «оформлення» і «переоформлення» прав на землю залежить можливість здійснення громадянами та юридичними особами гарантованого Конституцією України права власності на землю і права користування нею, довіра громадян до держави.

5.5. У Постанові Верховної Ради України «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення» від 22 травня 2003 року № 882-IV проаналізовано ситуацію, яка склалася з видачею органами влади громадянам та юридичним особам державних актів на право власності на земельну ділянку, і, зокрема, констатовано, що зволікання з видачею державних актів на право власності на земельну ділянку призводить до порушення права власності громадян на землю. Причиною незадовільного стану видачі громадянам державних актів на право власності на земельну ділянку (на заміну сертифікатів на право на земельну частку (пай)) є відсутність законодавчого забезпечення цього процесу та значною мірою неспроможність громадян оплатити вартість робіт, необхідних для виготовлення цих актів.

Наведені положення Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року, Декрету, зміст зазначених указів Президента України свідчать, що в приватну власність громадян було передано земельні ділянки, які використовувалися ними для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва.

Отже, названими нормативно-правовими актами держава врегулювала питання постійного землекористування шляхом передачі земельних ділянок у приватну власність громадян. Тому громадяни набули права приватної власності щодо зазначених земельних ділянок на підставі наведених положень Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року, Декрету, зазначених указів Президента України за рішеннями відповідних місцевих рад та районних державних адміністрацій.

Визнавши право приватної власності громадян на земельні ділянки, які були надані в постійне користування, встановивши порядок набуття цього права у зазначених нормативно-правових актах шляхом безоплатної передачі, держава має вжити всіх необхідних заходів щодо забезпечення безперешкодного набуття громадянами права приватної власності на земельні ділянки.

Закони, інші нормативно-правові акти, які визначають порядок реалізації встановлених Конституцією України та міжнародними договорами

прав і свобод людини і громадянина, в тому числі порядок набуття права власності, не повинні звужувати, заперечувати чи в будь-який інший спосіб обмежувати ці права і свободи. Порядок безоплатної передачі у приватну власність земельних ділянок державної та комунальної власності не повинен встановлювати обмеження щодо виникнення цього права у громадян.

Натомість з ініціативи держави було прийнято новий Земельний кодекс, який зобов'язує громадян переоформити набуті ними раніше права на інші права. Це переоформлення є занадто обтяжливим, розтягнутим у часі, ускладненим і дорогим. Однак пунктом 11 Перехідних положень Кодексу та Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року встановлено правило, згідно з яким витрати, пов'язані із розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів (стаття 15 Закону), на засадах забезпечення рівності права власності на землю територіальних громад і держави, безоплатності тощо (стаття 4 Закону). Оскільки відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується, а ініціатива у зміні раніше набутого права на використання землі громадянами належить не їм, а державі, саме держава має встановити режим диференційованого пільгового переоформлення права на землю.

Визначення пунктом 6 Перехідних положень Кодексу строку переоформлення права власності на земельні ділянки ставить громадян у нерівні умови, оскільки громадяни за таких умов не є рівноправними учасниками (суб'єктами) земельних відносин щодо набуття права власності на землю.

Однією з підстав набуття громадянином права на землю є приватизація, яка здійснюється на добровільній основі і полягає в безоплатній передачі земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян.

Статтею 412 Цивільного кодексу України встановлено вичерпний перелік підстав, за яких право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб припиняється.

Відповідно до статті 5 Цивільного кодексу України акти цивільного законодавства не мають зворотної дії в часі, їх дія поширюється на відносини, які виникли раніше, лише у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують цивільну відповідальність особи.

Цей принцип закріплено на конституційному рівні (стаття 58 Конституції України), що є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі між державою і громадянином. Він гарантує впевненість громадян у тому, що їхнє теперішнє становище не буде погіршено прийняттям нового закону чи іншого нормативно-правового акта.

Проте пункт 6 Перехідних положень Кодексу зобов'язує громадян та юридичних осіб переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на земельні ділянки. При переоформленні права постійного користування у довгострокову оренду її строк визначається «відпо-

відно до закону», що є неконкретним у зв'язку з невизначеністю цього закону, як і закону, який встановив би порядок переоформлення.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення обов'язку громадян переоформити земельні ділянки, які знаходяться у постійному користуванні, на право власності або право оренди до 1 січня 2008 року потребує врегулювання чітким механізмом порядку реалізації цього права відповідно до вимог частини другої статті 14, частини другої статті 41 Конституції України. У зв'язку з відсутністю визначеного у законодавстві відповідного механізму переоформлення громадяни не в змозі виконати вимоги пункту 6 Перехідних положень Кодексу у встановлений строк, про що свідчить неодноразове продовження Верховною Радою України цього строку.

Неврегульованість питання щодо переважного права постійного землекористувача на придбання земельної ділянки у власність породжує проблеми, пов'язані з вибором способу переоформлення права на землю, відшкодуванням вартості проведених землекористувачем поліпшень за час користування землею тощо.

Отже, порядок переоформлення права користування земельною ділянкою має бути врегульований у чинному Кодексі або інших законах шляхом визначення об'єктів, суб'єктів та основних стадій набуття прав на земельні ділянки.

Це стосується також оплати земельно-кадастрових робіт і послуг у разі, коли замовником є землекористувач.

Земля як об'єкт постійного користування, надана державою громадянам на законних підставах, виконувала і продовжує виконувати важливу соціально-економічну функцію. Вона є основою життєдіяльності і господарювання громадян. Так, земельні ділянки, які було надано громадянам для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, індивідуального житлового, гаражного і дачного будівництва, є матеріальною основою життєдіяльності і господарювання не лише окремих громадян, а певного суспільного прошарку населення України.

Набуття громадянином права власності на земельну ділянку, яка перебуває у його користуванні, в загальному порядку, визначеному статтею 118 Кодексу, не передбачає встановлення обмеження щодо строків набуття цього права. Відповідно до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 2 квітня 2002 року № 449 раніше видані державні акти на право приватної власності на землю, державні акти на право власності на землю та державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні в разі добровільного звернення громадян або юридичних осіб.

Приписи пункту 6 Перехідних положень Кодексу є нормами процесуального права і тому не повинні обмежувати норми матеріального права щодо права власності на землю та його набуття громадянами.

5.6. Суб'єктивне право на земельну ділянку виникає і реалізується на підставах і в порядку, визначених Конституцією України, Кодексом та іншими законами України, що регулюють земельні відносини.

Підставою для виникнення права на земельну ділянку є відповідний юридичний факт. Чинний Кодекс серед підстав набуття права на землю громадянами та юридичними особами не називає оформлення чи переоформлення прав на земельні ділянки.

Відповідно до статті 116 Кодексу громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом (частина перша); набуття права на землю громадянами та юридичними особами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування (частина друга). Право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації (частина перша статті 125 Кодексу).

Суб'єктивне право постійного користування земельною ділянкою суттєво відрізняється від суб'єктивного права власності на землю та суб'єктивного права оренди. Хоча власники землі та орендарі поряд із повноваженнями щодо володіння та користування наділяються і повноваженнями щодо розпорядження земельними ділянками (орендарі – в частині передачі земель у суборенду за згодою власника), а постійні користувачі такої можливості позбавлені, у їх праві на землю є ряд особливостей і переваг:

- право постійного землекористування є безстроковим, на відміну від права оренди, і може бути припинене лише з підстав, передбачених законодавством;

- права та обов'язки постійних землекористувачів визначені чинним земельним законодавством і не підлягають договірному регулюванню (не можуть бути звужені);

- постійні землекористувачі, як і землевласники, сплачують земельний податок, розмір якого визначається відповідно до чинного законодавства, на відміну від договірного характеру орендної плати;

- земельні ділянки у постійне користування передаються у порядку відведення безоплатно з наступним посвідченням цього права шляхом видачі державного акта на право постійного користування земельною ділянкою; оплаті має підлягати лише виготовлення технічної документації на земельну ділянку, що здійснюється на договірних засадах із уповноваженою землевпорядною організацією.

Кодексом не встановлено чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності чи право оренди. Переоформлення відповідних прав включає також земельно-кадастрові роботи та інші послуги, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, встановлюючи їх розцінки на свій розсуд. Таким чином,

постійним землекористувачам не гарантована можливість зміни законно набутого права за сприяння і за рахунок держави, яка є ініціатором таких змін.

Згідно з частиною п'ятою статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» право власності та інші речові права на нерухоме майно, набуті згідно з чинними нормативно-правовими актами до набрання чинності цим Законом, визнаються державою. Відповідно до цього Закону реєстрація речових прав на нерухомість, їх обмежень здійснюється лише в разі вчинення правочинів щодо нерухомого майна, а також за заявою власника (володільця) нерухомого майна.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 6 Перехідних положень Кодексу через відсутність встановленого порядку переоформлення права власності або оренди та унеможливлення безоплатного проведення робіт із землеустрою і виготовлення технічних матеріалів та документів для переоформлення права постійного користування земельною ділянкою на право власності або оренди в строки, визначені Кодексом, суперечить положенням частини четвертої статті 13, частини другої статті 14, частини третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої, четвертої статті 41 Конституції України.

6. Пунктом 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року № 563-ХІІ (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 10, ст. 100; 1993 р., № 26, ст. 277; 1994 р., № 27, ст. 229; 1998 р., № 16, ст. 78; 2000 р., № 4, ст. 32; 2004 р., № 19, ст. 286) встановлено, що громадянами, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення в дію Земельного кодексу України, після закінчення строку оформлення права власності або права користування землею раніше надане їм право користування земельною ділянкою втрачається.

Однак відповідно до статей 13, 14, пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності та користування землею визначається законами України. 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.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13 Конституції України). Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону (стаття 41). Чинний Кодекс є одним із таких законів, норми якого встановлюють підстави набуття права на землю шляхом передачі ділянок у власність або надання їх у користування (частина друга статті 116).

Постанова Верховної Ради України є підзаконним актом, тому в ній не можуть закріплюватися положення, якими встановлюється правовий режим власності на землю. Тим більше що громадяни та юридичні особи не можуть втрачати раніше наданого їм права користування земельною ділянкою. Проте Верховна Рада України врегулювала постановою сферу суспільних відносин, які мають регулюватися законами України.

Враховуючи, що положення Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» щодо втрати громадянами після закінчення зазначеного строку раніше наданого права користування земельною ділянкою впливають на прийняття рішення у справі, вони відповідно до частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» мають бути визнані такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

– пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення;

– пункту 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року № 563-ХІІ з наступними змінами в частині щодо втрати громадянами, підприємствами, установами і організаціями після закінчення строку оформлення права власності або права користування землею раніше наданого їм права користування земельною ділянкою.

2. Положення пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України та пункту 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу», визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу о соответствии
Конституции Украины (конституционности)
положений статьи 92, пункта 6 раздела X
«Переходные положения» Земельного кодекса Украины
по конституционному представлению
51 народного депутата Украины
(дело о постоянном пользовании земельными участками)**

г. Киев
22 сентября 2005 года
№ 5-рп/2005

Дело № 1-17/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Иващенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича – судья-докладчик, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

с участием представителя субъекта права на конституционное представление **Томича** Ивана Федоровича – народного депутата Украины, Председателя Комитета Верховной Рады Украины по вопросам аграрной политики и земельных отношений; представителей Верховной Рады Украины: **Семенюк** Валентины Петровны – народного депутата Украины, Председателя Специальной контрольной комиссии Верховной Рады Украины по вопросам приватизации, **Селиванова** Анатолия Александровича – Постоянного представителя Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины; представителя Президента Украины **Ефименко** Леонида Васильевича – заместителя Министра юстиции Украины; представителя Государственного комитета Украины по земельным ресурсам **Кальниченко** Аллы Георгиевны – начальника юридического управления; специалистов: **Гринько** Сергея Валерьевича – кандидата юридических наук, доцента кафедры трудового, земельного и экологического права юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, **Кулинич** Павла Федотовича – кандидата юридических

наук, старшего научного сотрудника Института государства и права им. В. М. Корещкого НАН Украины,

рассмотрел в пленарном заседании дело о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 92, пункта 6 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины от 25 октября 2001 года (Ведомости Верховной Рады Украины, 2002 г., № 3–4, ст. 27; 2004 г., № 35, ст. 416; 2005 г., № 2, ст. 25) по конституционному представлению 51 народного депутата Украины.

Поводом к рассмотрению дела в соответствии со статьями 39, 40 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стало конституционное представление 51 народного депутата Украины.

Основанием к рассмотрению дела согласно статьям 71, 82 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является наличие спора относительно конституционности положений статьи 92, пункта 6 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины.

Заслушав судью-докладчика Скомороху В. Е., объяснения Томича И. Ф., Семенюк В. П., Селиванова А. А., Ефименко Л. В., Кальниченко А. Г., Гринько С. В., Кулинич П. Ф. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъект права на конституционное представление – 51 народный депутат Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 92 Земельного кодекса Украины (далее – Кодекс), которыми предусматривается право постоянного пользования земельным участком (право владения и пользования земельным участком без установления срока), приобретаемое предприятиями, учреждениями и организациями, относящимися к государственной и коммунальной собственности, и пункта 6 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины (далее – Переходные положения Кодекса), согласно которым граждане и юридические лица, которые имеют в постоянном пользовании земельные участки, но по этому Кодексу не могут иметь их на таком праве, должны были до 1 января 2005 года переоформить в установленном порядке право собственности или право аренды на них.

В конституционном представлении утверждается, что указанными положениями Кодекса граждане лишены права постоянного пользования земельными участками для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, которое было предоставлено статьей 7 Земельного кодекса Украины в редакции от 13 марта 1992 года, статьей 5 Закона Украины «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 20 декабря 1991 года. Поэтому субъект права на конституционное представление считает, что положения статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса не соответствуют статье 22 Конституции Украины.

2. До начала рассмотрения дела Конституционным Судом Украины Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в статью 92 Земельного кодекса Украины относительно определения права на постоянное пользование земельными участками общественных организаций инвалидов» от 12 мая 2004 года, которым часть вторую статьи 92 Кодекса дополнено положением о приобретении права постоянного пользования земельными участками общественными организациями инвалидов Украины, их предприятиями (объединениями), учреждениями и организациями.

6 октября 2004 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в Земельный кодекс Украины», которым внесены изменения, в частности, в пункт 6 Переходных положений Кодекса и срок реоформления права собственности или права аренды на земельные участки продлен с 1 января 2005 года до 1 января 2008 года.

3. Президент Украины в письме в Конституционный Суд Украины указал, что оснований для признания положений статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) не усматривается.

По мнению Председателя Верховной Рады Украины, право собственности граждан на землю, которое было предусмотрено Земельным кодексом Украины в редакции от 13 марта 1992 года, сохранено в действующем Кодексе в полном объеме; формы реализации права собственности на землю приведены в соответствии с требованиями Конституции Украины и не претерпели существенных изменений. Поэтому оснований для признания неконституционными положений статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса нет.

В письме Верховного Суда Украины указано, что предусмотренное в Кодексе право постоянного пользования земельным участком для субъектов – юридических лиц не нарушает и не ухудшает прав других субъектов – физических лиц, а приведено в соответствии со статьей 41 Конституции Украины и статьей 14 Закона Украины «О собственности».

Государственный комитет Украины по земельным ресурсам в письменном объяснении обратил внимание, что определенная часть субъектов постоянного землепользования уже реоформила земельные участки на право собственности или право аренды на них. Поэтому в случае признания статьи 92 Кодекса не соответствующей Конституции Украины субъекты, осуществившие реоформление права постоянного пользования землей, могут быть поставлены в неравное положение с теми, которые его не осуществили.

В письме Государственного комитета Украины по делам религий акцентируется, что религиозные организации, которые в соответствии со статьей 7 Земельного кодекса Украины в редакции от 13 марта 1992 года приобрели право на получение в постоянное пользование земельных участков и освобождены от земельного налога как организации, не занимающиеся предпринимательской деятельностью (пункт 5 части первой статьи 12 Закона Украи-

ны «О плате за землю»), согласно пункту 6 Переходных положений Кодекса будут иметь право постоянного пользования земельными участками и пользоваться льготами по земельному налогу до 1 января 2008 года. Другая часть религиозных организаций этих прав и льгот лишена, что противоречит статье 22 Конституции Украины, статьям 4, 5 Закона Украины «О свободе совести и религиозных организациях».

Фонд содействия местному самоуправлению Украины сообщил, что статья 92, пункт 6 Переходных положений Кодекса устанавливают срок окончания земельной реформы и не ограничивают права граждан на владение земельными участками.

В заключении научных сотрудников Киевского национального университета имени Тараса Шевченко утверждается, что положения статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса следует признать неконституционными, поскольку они сужают содержание и объем существующих прав граждан на землю (часть третья статьи 22 Конституции Украины).

В соответствии с позицией специалистов Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого действующая редакция части второй статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса существенно сузила объем земельных прав граждан, право на использование земельного участка для ведения гражданином фермерского хозяйства, которое является одной из разновидностей конституционных прав этого субъекта.

Иной позиции придерживаются специалисты Львовского национального университета имени Ивана Франко, Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, которые считают нормы статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса соответствующими Конституции Украины.

Научные работники Института языкознания имени А. А. Потебни НАН Украины и Института украинского языка НАН Украины усматривают разное значение терминов «приобретение права собственности» и «переоформление права собственности».

В письме Федерации профессиональных союзов Украины указано, что с принятием Кодекса профсоюзные организации и их объединения лишены права постоянного пользования земельными участками. Требования пункта 6 Переходных положений Кодекса профсоюзные организации и их объединения не в состоянии выполнить, поскольку являются неприбыльными организациями, поэтому Федерация профессиональных союзов Украины считает нормы статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса не соответствующими Конституции Украины.

4. В процессе рассмотрения дела представитель субъекта права на конституционное представление поддержал позицию народных депутатов Украины.

Другие участники конституционного производства разделяют позиции государственных органов, которые они представляют.

Подтвердив позицию Председателя Верховной Рады Украины, Постоянный представитель Верховной Рады Украины в Конституционном Суде

Украины констатировал наличие проблемы относительно установленного порядка переоформления гражданами права постоянного пользования земель на право собственности или на право аренды.

Специалист Киевского национального университета имени Тараса Шевченко подчеркнул, что Кодекс не установил четких материально-правовых и процессуальных гарантий изменения гражданами юридического титула права постоянного пользования земельным участком на право собственности или на право аренды, поэтому положения статьи 92, пункта 6 Переходных положений Кодекса не соответствуют части третьей статьи 22 Конституции Украины.

По мнению специалиста Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, установление статьей 92 Кодекса права постоянного землепользования не противоречит положениям Конституции Украины. Но наряду с этим затронута серьезная социальная проблема относительно гарантий приобретения гражданами права собственности на землю, а следовательно, определение пунктом 6 Переходных положений Кодекса предельного срока переоформления прав на землю не соответствует Конституции Украины.

5. Конституционный Суд Украины, решая вопрос относительно конституционности оспариваемых норм Кодекса, исходит из следующего.

5.1. В соответствии с частью второй статьи 8 Основного Закона Украины Конституция Украины имеет наивысшую юридическую силу. Законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей.

Согласно части четвертой статьи 13 Основного Закона Украины государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики. Все субъекты права собственности равны перед законом.

Конституция Украины гарантирует право собственности на землю, которое приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом (часть вторая статьи 14).

По Конституции Украины каждый имеет право, в частности, владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью; право частной собственности приобретается в порядке, определенном законом; никто не может быть противоправно лишен права собственности, право частной собственности нерушимо (части первая, вторая, четвертая статьи 41).

Право собственности на землю приобретается и реализуется на основании Конституции Украины, этого Кодекса, а также других законов, издаваемых в соответствии с ними (часть вторая статьи 78 Кодекса).

До принятия действующей Конституции Украины право частной собственности граждан на землю предусматривалось Земельным кодексом Украины в редакции от 13 марта 1992 года, Законом Украины «О собственности», Декретом Кабинета Министров Украины «О приватизации

земельных участков» от 26 декабря 1992 года № 15-92 (далее – Декрет), отдельными указами Президента Украины о делении земель на паи.

Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом (часть вторая статьи 13 Конституции Украины). К таким объектам относятся, в частности, земельные участки.

5.2. Согласно части третьей статьи 41 Конституции Украины граждане для удовлетворения своих потребностей могут пользоваться объектами права государственной и коммунальной собственности в соответствии с законом. Эта конституционная гарантия не может толковаться как отрицающая государственную защиту других признанных имущественных прав граждан (кроме права собственности) или ограничивающая возможность такой защиты прав землепользователей, приобретенных в свое время в соответствии с действующим в то время законодательством.

Таким образом, в отношении права постоянного пользования земельными участками действует механизм защиты, гарантированный статьями 13, 14, 41, 55 Конституции Украины.

Орган законодательной власти вправе устанавливать для граждан и юридических лиц, у которых имеются в постоянном пользовании земельные участки, но которые по этому Кодексу не могут иметь их на таком праве, срок, в течение которого эти лица обязаны переоформить в установленном порядке право собственности или право аренды на земельные участки. Но при этом орган законодательной власти должен соблюдать предписания Основного Закона Украины.

Согласно статье 22 Конституции Украины конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть упразднены (часть вторая), при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод (часть третья). Упразднение конституционных прав и свобод – это их официальная (юридическая или фактическая) ликвидация. Сужение содержания и объема прав и свобод является их ограничением. В традиционном понимании деятельности определяющими понятиями содержания прав человека являются условия и средства, которые составляют возможности человека, необходимые для удовлетворения потребностей его существования и развития. Объем прав человека – это их сущностное свойство, выраженное количественными показателями возможностей человека, отображенных соответствующими правами, которые не являются однородными и общими. Общепризнанным есть правило, согласно которому сущность содержания основного права ни в коем случае не может быть нарушена.

Конституция Украины (статья 13) не исключает возможности для граждан пользоваться землей на определенных в законе разных правовых титулах, гарантируя при этом гражданам право собственности на землю.

5.3. Украина как демократическое и правовое государство закрепила принцип уважения и нерушимости прав и свобод человека, утверждение и обеспечение которых является главной обязанностью государства. Кон-

ституционный принцип правового государства требует от него воздерживаться от ограничения общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, в том числе имущественных прав (статья 1, часть вторая статьи 3, статьи 21, 22, 64 Конституции Украины).

Институт постоянного пользования земельным участком – право владения и пользования земельным участком, который находится в государственной или коммунальной собственности, без установления срока – в последнее время претерпел существенную трансформацию.

Земельный кодекс Украинской ССР от 8 июля 1970 года устанавливал бессрочное и временное пользование землей (статья 15). Землепользователями определялись: колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации и учреждения; промышленные, транспортные, другие несельскохозяйственные государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации и учреждения; граждане.

Понятие «пользование землей» в Земельном кодексе Украинской ССР от 18 декабря 1990 года (статья 7) наряду с постоянным (без заранее установленного срока) предусматривало временное пользование (краткосрочное – до трех лет и долгосрочное – от трех до десяти лет). Пользование землей на условиях аренды для сельскохозяйственных целей, как правило, должно было быть долгосрочным. Для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства земля предоставлялась в аренду районным, городским советом (часть третья статьи 8). В указанном кодексе появилась новая форма владения землей: пожизненное наследуемое владение, которое предоставлялось гражданам, в частности, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек, в случае получения в наследство жилого дома или его приобретения и т. п., и постоянное владение, которое предоставлялось колхозам, совхозам, другим государственным, кооперативным, общественным предприятиям, учреждениям и организациям, религиозным организациям.

Земельный кодекс Украины в редакции от 13 марта 1992 года закрепил право коллективной и частной собственности граждан на землю, в частности право граждан на бесплатное получение в собственность земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства и т. п. (статья 6). Гражданам Украины для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства из земель, находящихся в государственной собственности, земля предоставлялась в постоянное пользование (без заранее установленного срока), а для огородничества, сенокошения, выпаса скота, ведения крестьянского (фермерского) хозяйства – во временное пользование (краткосрочное – до трех лет и долгосрочное – от трех до двадцати пяти лет) (статья 7). Однако четкого разграничения случаев, когда земельные участки могут предоставляться в пользование для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, а когда – в аренду, в этом кодексе не осуществлено.

Это свидетельствует о том, что наряду с введением частной собственности на землю гражданам, по их выбору, обеспечивалась возможность продолжать пользоваться земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, аренды, пожизненного наследуемого владения или временного пользования. При этом в любом случае исключались как автоматическое изменение титулов права на землю, так и любое ограничение права пользования земельным участком в связи с непереоформлением правового титула.

Закон Украины «Об аренде земли» определяет аренду земли как основанное на договоре срочное платное владение и пользование земельным участком, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иных видов деятельности (статья 1).

Действующий Кодекс, принятый 25 октября 2001 года, определил право постоянного пользования земельным участком как право владения и пользования земельным участком, находящимся в государственной или коммунальной собственности, без установления срока (часть первая статьи 92).

Законом Украины «О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их ограничений» от 1 июля 2004 года предусмотрено, в частности, обязательность государственной регистрации права постоянного пользования земельным участком, права пользования земельным участком для сельскохозяйственных потребностей и т. п.

Права постоянного пользования земельным участком из земель государственной и коммунальной собственности приобретают только предприятия, учреждения и организации, относящиеся к государственной или коммунальной собственности, а также общественные организации инвалидов Украины, их предприятия (объединения), учреждения и организации.

Использование термина «приобретают», который означает «становится собственником чего-нибудь, приобретать что-нибудь», после вступления в силу статьи 92 Кодекса свидетельствует, что эта норма не ограничивает и не отменяет действующее право постоянного пользования земельными участками, приобретенное гражданами в установленных законодательством случаях по состоянию на 1 января 2002 года до его переоформления. Поэтому оснований считать статью 92 Кодекса неконституционной нет.

5.4. Конституционный принцип правового государства предусматривает установление правопорядка, который должен гарантировать любому утверждение и обеспечение прав и свобод. Конституция Украины закрепила равенство субъектов права собственности перед законом, гарантии права собственности и обязанности собственников, положения о том, что сама собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу (статьи 13, 41 Конституции Украины).

Из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее одинаковое применение,

не исключает неограниченности трактования в правоприменительной практике и неизбежно приводит к произволу.

Так, понятие «приобретают право» по смыслу части второй статьи 92 и части первой статьи 116 Кодекса в аспекте требования переоформления права пользования земельным участком не отвечает требованию ясности и определенности правовой нормы: указанные положения подразумевают распространение этого понятия только на случаи первичного получения земельного участка из земель государственной и коммунальной собственности предприятиями, учреждениями и организациями, относящимися к государственной или коммунальной собственности, а также гражданами и юридическими лицами, которые приобретают право собственности и пользования земельными участками.

Однако в пункте 6 Переходных положений Кодекса речь идет о переоформлении права собственности или аренды гражданами и юридическими лицами, которые имеют в постоянном пользовании земельные участки, но по этому Кодексу не могут иметь их на таком праве. Переоформление также подразумевает два значения: повторить оформление и оформить заново, по новым правилам.

Таким же неопределенным является словосочетание «переоформить в установленном порядке» без ссылки на соответствующие нормы Кодекса или других законов. При этом в Кодексе и других законах нет специальных норм относительно такого порядка переоформления права постоянного пользования. Поскольку переоформление может означать оформление на тех же условиях, что и раньше, а также на новых, иных условиях, то эти условия должны быть указаны в Переходных положениях Кодекса. Отсутствие разграничения предоставления земельного участка и изменения титула прав на земельные участки усложняет переоформление и на практике решается произвольно.

Кроме того, переоформление возложено как на юридических лиц (то есть фермерское хозяйство), так и на граждан, имеющих в постоянном пользовании земельные участки. Понятия «крестьянское (фермерское) хозяйство» не существует после вступления в силу Закона Украины «О фермерском хозяйстве» от 19 июня 2003 года, которым Закон Украины «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» признан утратившим силу. Следовательно, при переоформлении права постоянного пользования земельными участками, предоставленными для ведения крестьянских (фермерских) хозяйств, в долгосрочную аренду срок аренды не может определяться крестьянским (фермерским) хозяйством в соответствии с законом, как это предусматривает абзац второй пункта 6 Переходных положений Кодекса, ввиду отсутствия такого хозяйства. В соответствии со статьей 1 Закона Украины «О личном крестьянском хозяйстве» личное крестьянское хозяйство – это хозяйственная деятельность, которая проводится без создания юридического лица и не относится к предпринимательской деятельности. Для ведения личного крестьянского хозяйства используют земельные участки размером не более 2,0 гектара, переданные физическим лицам в собственность или аренду в порядке, установленном законом.

Кодекс не предусмотрел права на «земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства», а ввел категорию «земельных участков для ведения личного крестьянского хозяйства» (часть первая статьи 33). Поэтому возникла проблема легализации права пользования или собственности тех лиц, которые приобрели эти титулы на земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства по ранее действовавшему земельному законодательству.

Переоформление права постоянного пользования земельными участками, предоставленными для ведения крестьянских (фермерских) хозяйств, на право собственности или право аренды на них по конституционно-правовому смыслу может исходить из равенства сторон, автономности их воли и имущественной самостоятельности и должно быть направлено на реализацию указанных принципов относительно места фермерских хозяйств в экономической системе государства и гражданско-правовых отношениях (часть вторая статьи 13, часть вторая статьи 14 Конституции Украины, статья 3 Гражданского кодекса Украины).

Сравнительный анализ содержания положений пункта 6 Постановления Верховной Рады Украины «О земельной реформе» от 18 декабря 1990 года и пункта 6 Переходных положений Кодекса свидетельствует, что в первом акте речь идет об оформлении права на земельный участок гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями, имеющими в пользовании земельные участки, предоставленные им до введения в действие Земельного кодекса Украинской ССР (декабрь 1990 г.), а во втором – о переоформлении права постоянного пользования земельными участками. Ни в Кодексе, ни в иных нормативно-правовых актах не раскрывается юридический смысл терминов «оформление» и «переоформление», не определяется их соотношение. Неопределенность сути этих терминов отрицательно влияет на практику осуществления субъективных прав на земельные участки гражданами и юридическими лицами. От правильного определения сущности «оформления» и «переоформления» прав на землю зависит возможность осуществления гражданами и юридическими лицами гарантированного Конституцией Украины права собственности на землю и права пользования ею, доверие граждан к государству.

5.5. В Постановлении Верховной Рады Украины «О состоянии соблюдения законодательства Украины относительно выдачи государственных актов на право собственности на землю, сертификатов на право на земельную долю (пай) и их обращения; о соблюдении законодательства Украины относительно выделения в натуре (на местности), использования и оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения» от 22 мая 2003 года № 882-IV проанализирована ситуация, сложившаяся с выдачей органами власти гражданам и юридическим лицам государственных актов на право собственности на земельный участок, и, в частности, констатируется, что промедление с выдачей государственных актов на право собственности на земельный участок влечет нарушение права собственности граждан на землю. Причиной неудовлетворительного состояния выдачи

гражданам государственных актов на право собственности на земельный участок (взамен сертификатов на право на земельную долю (пай) является отсутствие законодательного обеспечения этого процесса и в значительной мере невозможность для граждан оплатить стоимость работ, необходимых для изготовления этих актов.

Указанные положения Земельного кодекса Украины в редакции от 13 марта 1992 года, Декрета, содержание упомянутых указов Президента Украины свидетельствуют, что в частную собственность граждан были переданы земельные участки, которые использовались ими для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания дома и хозяйственных построек (приусадебный участок), садоводства, дачного и гаражного строительства.

Следовательно, названными нормативно-правовыми актами государство урегулировало вопрос постоянного землепользования путем передачи земельных участков в частную собственность граждан. Поэтому граждане приобрели право частной собственности в отношении указанных земельных участков на основании приведенных положений Земельного кодекса Украины в редакции от 13 марта 1992 года, Декрета, упомянутых указов Президента Украины по решениям соответствующих местных советов и районных государственных администраций.

Признав право частной собственности граждан на земельные участки, которые были предоставлены в постоянное пользование, установив порядок приобретения этого права в указанных нормативно-правовых актах путем бесплатной передачи, государство должно принять все необходимые меры по обеспечению беспрепятственного приобретения гражданами права частной собственности на земельные участки.

Законы, иные нормативно-правовые акты, которые определяют порядок реализации установленных Конституцией Украины и международными договорами прав и свобод человека и гражданина, в том числе порядок приобретения права собственности, не должны сужать, отрицать или любым иным способом ограничивать эти права и свободы. Порядок бесплатной передачи в частную собственность земельных участков государственной и коммунальной собственности не должен устанавливать ограничения относительно возникновения этого права у граждан.

Вместе с тем по инициативе государства был принят новый Земельный кодекс, который обязывает граждан переоформить приобретенные ими ранее права на другие права. Это переоформление слишком обременительно, растянуто во времени, осложнено и дорого. Однако пунктом 11 Переходных положений Кодекса и Законом Украины «О разграничении земель государственной и коммунальной собственности» от 5 февраля 2004 года установлено правило, согласно которому расходы, связанные с разграничением земель государственной и коммунальной собственности, осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов (статья 15 Закона), на основе обеспечения равенства права собственности на землю территориальных громад и государства, бесплатности и т. п. (статья 4 Закона). Поскольку в соответствии с частью второй статьи 14 Конституции

Украины право собственности на землю гарантируется, а инициатива по изменению ранее приобретенного права на использование земли гражданами принадлежит не им, а государству, именно государство должно установить режим дифференцированного льготного переоформления права на землю.

Определение пунктом 6 Переходных положений Кодекса срока переоформления права собственности на земельные участки ставит граждан в неравные условия, поскольку граждане при таких условиях не являются равноправными участниками (субъектами) земельных отношений по приобретению права собственности на землю.

Одним из оснований приобретения гражданином права на землю является приватизация, которая осуществляется на добровольной основе и заключается в бесплатной передаче земельных участков, находящихся в пользовании граждан.

Статьей 412 Гражданского кодекса Украины установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым право пользования земельным участком для сельскохозяйственных потребностей прекращается.

В соответствии со статьей 5 Гражданского кодекса Украины акты гражданского законодательства не имеют обратного действия во времени, их действие распространяется на отношения, возникшие ранее, только в случаях, когда они смягчают или отменяют гражданскую ответственность лица.

Этот принцип закреплен на конституционном уровне (статья 58 Конституции Украины), что служит гарантией стабильности общественных отношений, в том числе между государством и гражданином. Он гарантирует уверенность граждан в том, что их настоящее положение не будет ухудшено принятием нового закона или иного нормативно-правового акта.

Тем не менее пункт 6 Переходных положений Кодекса обязывает граждан и юридических лиц переоформить в установленном порядке право собственности или право аренды на земельные участки. При переоформлении права постоянного пользования в долгосрочную аренду ее срок определяется «в соответствии с законом», что неконкретно в связи с неопределенностью этого закона, как и закона, который установил бы порядок переоформления.

Конституционный Суд Украины считает, что установление обязанности граждан переоформить земельные участки, находящиеся в постоянном пользовании, на право собственности или право аренды до 1 января 2008 года требует урегулирования четким механизмом порядка реализации этого права в соответствии с требованиями части второй статьи 14, части второй статьи 41 Конституции Украины. В связи с отсутствием определенного в законодательстве соответствующего механизма переоформления граждане не в состоянии выполнить требования пункта 6 Переходных положений Кодекса в установленный срок, о чем свидетельствует неоднократное продление Верховной Радой Украины этого срока.

Неурегулированность вопроса о преобладающем праве постоянного землепользователя на приобретение земельного участка в собственность порождает проблемы, связанные с выбором способа переоформления пра-

ва на землю, возмещением стоимости проведенных землепользователем улучшений за время пользования землей и т. д.

Следовательно, порядок переоформления права пользования земельным участком должен быть урегулирован в действующем Кодексе или других законах путем определения объектов, субъектов и основных стадий приобретения прав на земельные участки.

Это касается также оплаты земельно-кадастровых работ и услуг в случае, когда заказчиком является землепользователь.

Земля как объект постоянного пользования, предоставленная государством гражданам на законных основаниях, выполняла и продолжает выполнять важную социально-экономическую функцию. Она служит основой жизнедеятельности и хозяйствования граждан. Так, земельные участки, предоставленные гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного, гаражного и дачного строительства, служат материальной основой жизнедеятельности и хозяйствования не только отдельных граждан, но и определенного общественного слоя населения Украины.

Приобретение гражданином права собственности на земельный участок, находящийся в его пользовании, в общем порядке, определенном статьей 118 Кодекса, не предусматривает установления ограничения относительно сроков приобретения этого права. В соответствии с пунктом 2 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на земельный участок и государственного акта на право постоянного пользования земельным участком» от 2 апреля 2002 года № 449 ранее выданные государственные акты на право частной собственности на землю, государственные акты на право собственности на землю и государственные акты на право постоянного пользования землей остаются в силе и подлежат замене в случае добровольного обращения граждан или юридических лиц.

Предписания пункта 6 Переходных положений Кодекса являются нормами процессуального права и потому не должны ограничивать нормы материального права относительно права собственности на землю и его приобретения гражданами.

5.6. Субъективное право на земельный участок возникает и реализуется на основаниях и в порядке, определенных Конституцией Украины, Кодексом и другими законами Украины, регулируемыми земельные отношения.

Основанием для возникновения права на земельный участок служит соответствующий юридический факт. Действующий Кодекс среди оснований приобретения права на землю гражданами и юридическими лицами не называет оформление или переоформление прав на земельные участки.

В соответствии со статьей 116 Кодекса граждане и юридические лица приобретают право собственности и право пользования земельными участками из земель государственной или коммунальной собственности по решению органов исполнительной власти или органов местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных этим Кодексом (часть

первая); приобретение права на землю гражданами и юридическими лицами осуществляется путем передачи земельных участков в собственность или предоставления их в пользование (часть вторая). Право собственности и право постоянного пользования на земельный участок возникает после получения его собственником или пользователем документа, который удостоверяет право собственности или право постоянного пользования земельным участком, и его государственной регистрации (часть первая статьи 125 Кодекса).

Субъективное право постоянного пользования земельным участком существенно отличается от субъективного права собственности на землю и субъективного права аренды. Хотя собственники земли и арендаторы наряду с полномочиями по владению и пользованию наделяются и полномочиями по распоряжению земельными участками (арендаторы – в части передачи земель в субаренду с согласия собственника), а постоянные пользователи такой возможности лишены, в их праве на землю имеется ряд особенностей и преимуществ:

- право постоянного землепользования является бессрочным, в отличие от права аренды, и может быть прекращено лишь по основаниям, предусмотренным законодательством;

- права и обязанности постоянных землепользователей определены действующим земельным законодательством и не подлежат договорному регулированию (не могут быть сужены);

- постоянные землепользователи, как и землевладельцы, платят земельный налог, размер которого определяется в соответствии с действующим законодательством, в отличие от договорного характера арендной платы;

- земельные участки в постоянное пользование передаются в порядке отвода бесплатно с последующим удостоверением этого права путем выдачи государственного акта на право постоянного пользования земельным участком; оплате должно подлежать только изготовление технической документации на земельный участок, осуществляемое на договорных началах с уполномоченной землеустроительной организацией.

Кодексом не установлены четкие материально-правовые и процессуальные гарантии изменения гражданами юридического титула права постоянного пользования земельным участком на право собственности или право аренды. Переоформление соответствующих прав включает также земельно-кадастровые работы и иные услуги, которые субъекты предпринимательской деятельности предоставляют на платной основе, устанавливая их расценки по своему усмотрению. Таким образом, постоянным землепользователям не гарантирована возможность изменения законно приобретенного права при содействии и за счет государства, являющегося инициатором таких изменений.

В соответствии с частью пятой статьи 3 Закона Украины «О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их ограничений» право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, приобретенные согласно действующим нормативно-правовым актам до вступления в силу этого Закона, признаются государством.

В соответствии с этим Законом регистрация вещных прав на недвижимость, их ограничений осуществляется лишь в случае совершения сделок по недвижимому имуществу, а также по заявлению собственника (владельца) недвижимого имущества.

На основании приведенного Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что пункт 6 Переходных положений Кодекса ввиду отсутствия установленного порядка переоформления права собственности или аренды и невозможности бесплатного проведения работ по землеустройству и изготовлению технических материалов и документов для переоформления права постоянного пользования земельным участком на право собственности или аренды в сроки, определенные Кодексом, противоречит положениям части четвертой статьи 13, части второй статьи 14, части третьей статьи 22, части первой статьи 24, частей первой, второй, четвертой статьи 41 Конституции Украины.

6. Пунктом 6 Постановления Верховной Рады Украины «О земельной реформе» от 18 декабря 1990 года № 563-ХІІ (Ведомости Верховного Совета УССР, 1991 г., № 10, ст. 100; 1993 г., № 26, ст. 277; 1994 г., № 27, ст. 229; 1998 г., № 16, ст. 78; 2000 г., № 4, ст. 32; 2004 г., № 19, ст. 286) установлено, что гражданами, которые имеют в пользовании земельные участки, предоставленные им до введения в действие Земельного кодекса Украины, по истечении срока оформления права собственности или права пользования землей ранее предоставленное им право пользования земельным участком утрачивается.

Однако в соответствии со статьями 13, 14, пунктом 7 части первой статьи 92 Конституции Украины правовой режим собственности и пользования землей определяется законами Украины. Правовой режим собственности означает урегулирование нормами закона земельных отношений, порядка и условий разделения земель на категории, правовое определение форм собственности на землю, порядка приобретения и осуществления права собственности, а также права постоянного или временного землепользования относительно управления землями и т. п., реализацию и лишение этого права, функции, компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления.

Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, их равенство перед законом, социальную направленность экономики (часть четвертая статьи 13 Конституции Украины). Основной Закон Украины гарантирует каждому право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью в соответствии с законом (статья 41). Действующий Кодекс является одним из таких законов, нормы которого устанавливают основания приобретения права на землю путем передачи участков в собственность или предоставления их в пользование (часть вторая статьи 116).

Постановление Верховной Рады Украины является подзаконным актом, поэтому в нем не могут закрепляться положения, которыми устанавливается правовой режим собственности на землю. Тем более что граждане и юридические лица не могут утрачивать ранее предоставленное им

право пользования земельным участком. Тем не менее Верховная Рада Украины урегулировала постановлением сферу общественных отношений, которые должны регулироваться законами Украины.

Учитывая, что положения Постановления Верховной Рады Украины «О земельной реформе» относительно утраты гражданами по истечении указанного срока ранее предоставленного права пользования земельным участком влияют на принятие решения по делу, они в соответствии с частью третьей статьи 61 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» должны быть признаны не соответствующими Конституции Украины (неконституционными).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 147, 150 Конституции Украины, статьями 51, 61, 63, 69, 73 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л:

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения:

– пункта 6 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно обязательства переоформить право постоянного пользования земельным участком на право собственности или право аренды без соответствующего законодательного, организационного и финансового обеспечения;

– пункта 6 Постановления Верховной Рады Украины «О земельной реформе» от 18 декабря 1990 года № 563-ХІІ с последующими изменениями в части относительно утраты гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями по истечении срока оформления права собственности или права пользования землей ранее предоставленного им права пользования земельным участком.

2. Положения пункта 6 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины и пункта 6 Постановления Верховной Рады Украины «О земельной реформе», признанные неконституционными, теряют силу со дня принятия Конституционным Судом Украины этого Решения.

3. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 5-rp/2005 as of September 22, 2005*

The Constitution guarantees the right of property to land, which is acquired and exercised by citizens, legal entities and the State, exclusively according to the law (article 14.2).

According to the Constitution, everyone has the right to own, use and dispose of his/her property; the right to private property is acquired by the procedure determined by law; no one shall be unlawfully deprived of the right to property which is inviolable (articles 41.1, 41.2, 41.4).

Everyone has the right to utilize natural objects of the people's right of property according to the law (article 13.2 of the Constitution). In particular, such objects include land plots.

Subject to Article 41.3 of the Constitution, to satisfy their needs citizens may use objects of state and municipal property according to the law.

The Constitution (article 13) does not exclude the possibility to use land based on various titles granted by law, while securing ownership right of citizens to land.

The Land Code in force (hereinafter – the Code) adopted on October 25, 2001 defines the right to permanent use of land as the right to property and to use land being in public or municipal property for an unlimited period (article 92.1).

The Law of Ukraine «On State Registration of Property Rights to Real Estate and Their Restrictions» as of July 1, 2004, envisages mandatory state registration of the right to permanent use of land, the right to use land for agricultural purposes.

This norm neither restricts nor cancels the current right to permanent use of land, acquired by citizens under the established legal procedures as of January 1, 2002, prior to re-registration thereof. Therefore, there are no reasons to recognize article 92 of the Code unconstitutional.

The term «to acquire rights» does not comply with the requirement of clearness of a legal norm, in the aspect of required re-registration of the right to use land.

Instead, paragraph 6 of the «Transitional Provisions» of the Code provides for re-registration of the right to property or the tenant right of citizens and legal entities, which have land plots in permanent use; however, the Code deprives them of such right. Re-registration also has two meanings: repeated registration and new registration subject to new rules.

Comparative analysis of the provisions of paragraph 6 of the Resolution of the Verkhovna Rada «On Land Reform» as of December 18, 1990 (hereinafter – «the Resolution») and paragraph 6 of the «Transitional Provisions» of the Code shows, that the former deals with registration of the ownership right to land for citizens, enterprises, institutions and organizations, which enjoyed the right to use land prior to enforcement of the Land Code of the

Ukrainian SSR (December 1990), and the latter deals with re-registration of the right to permanent use of land. Neither Code nor other legal acts clarify the legal meaning of terms «registration» and «re-resignation» or define the correlation between them. The ambiguity of these terms affected practical implementation of subjective rights to land plots by citizens and legal entities.

Citizens acquired the ownership right to the said land plots based on the provisions of the Land Code as of March 13, 1992, the Decree of the Cabinet of Ministers «On Privatization of Land Plots» as of December 26, 1992 no.15-82, the Decrees of the President of Ukraine upon decisions of the relevant local councils and rayon state administrations.

The state has initiated the adoption of the new Land Code, which obliges citizens to reregister their previously acquired rights into other rights which is burdensome, time-consuming, complicated and expensive. However, paragraph 11 of the Transitional Provisions of the Code and the Law «On Delimitation Between State and Municipal Land Ownership» as of February 5, 2004 prescribe that expenditures for dividing between state and municipal land ownership shall be covered by relevant budgets (article 15 of the Law).

The establishment of citizens' obligation to re-register their land plots which are in permanent use into the right of property or the tenant right until January 1, 2008 would require a clear mechanism of the realization subject to articles 14.2, 41.2 of the Constitution. Citizens cannot adhere to paragraph 6 of the Transitional Provisions of the Code in due time because of the absence of the legal mechanism of re-registration.

Subjective right to permanent use of land plot differs essentially from the subjective land property right and the subjective tenant right. Although landowners and tenants are authorized to dispose of land plots alongside with ownership and use rights, in contrast to permanent users, deprived of such possibilities, their right to land has a number of specific features and advantages: the right to permanent use of land is not limited in time, unlike the tenant right, and may be terminated upon the legal reasons; rights and obligations of permanent land users are secured by laws in force and are not subject to contractual regulation; permanent land users, like landowners, shall pay the land-tax, the amount of which shall be established by the legislation in force; land plots shall be transferred into permanent use as free allocation with further certification of the right with the state certificate on the right to permanent use of land; the only chargeable service is the execution of technical documents for a land plot under agreement with the authorized land surveying organization.

Paragraph 6 of the Resolution envisages that citizens shall be deprived of the right to use land allocated to them prior to enforcement of the Land Code upon expiration of the term for registration of the land property right or the right to use land.

However, subject to articles 13, 14, 92.1.7 of the Constitution, the legal regime of property and use of land shall be determined by laws of Ukraine.

The Resolution of the Verkhovna Rada is a bylaw, so it may not contain legal provisions, establishing legal regime of the land property right.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held, that provisions of paragraph 6 Section X «Transitional Provisions» of the Land Code, which demand re-registration of right to permanent use of land into the right to property or the tenant right without relevant legislative, organizational and financial support; paragraph 6 of the Verkhovna Rada's Resolution «On Land Reform» no. 563-XII as of December 18, 1990 as amended in the part of deprivation of citizens, enterprises, institutions and organizations of the previously granted right to use land upon the expiration of term for registration of the right to property or the right to use land are recognized as failing to conform with the Constitution (unconstitutional).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

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)

м. Київ
5 жовтня 2005 року
№ 6-рп/2005

Справа № 1-5/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

розглянув на пленарному засіданні справу 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 В. С., Подгорної В. В., Кислої Т. В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційне подання народних депутатів України та конституційне звернення громадян.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 93, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у з'ясу-

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ванні та офіційній інтерпретації положень частин другої, третьої, четвертої статті 5, частини першої статті 103, статті 156 Конституції України.

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

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 60 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156. Народні депутати України зазначають, що згідно зі статтею 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

У конституційному поданні наголошується, що за Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69). Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 103 Конституції України). У зв'язку з цим народні депутати України запитують, чи не призведе введення іншого порядку обрання Президента України до зміни конституційного ладу України та до обмеження права народу здійснювати свою владу безпосередньо.

У конституційному зверненні громадян Галайчука В. С., Подгорної В. В., Кислої Т. В. заявлено клопотання про офіційне тлумачення окремих положень Конституції України, якими гарантовано реалізацію та захист конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, зокрема словосполучення «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Згідно з Конституцією України «народ здійснює владу безпосередньо», що, на думку заявників, унеможливорює посягання на державну владу з його боку. Оскільки народ є джерелом формування будь-яких органів державної влади, він не може узурпувати державну владу, про що йдеться в частині четвертій статті 5 Конституції України.

2. З огляду на те, що конституційне подання народних депутатів України та конституційне звернення громадян стосуються того самого питання, Конституційний Суд України згідно зі статтею 58 Закону України «Про Конституційний Суд України» Ухвалою від 14 грудня 2004 року об'єднав їх в одне конституційне провадження.

3. В одержаних на запити Конституційного Суду України відповідях Президента України, Голови Верховної Ради України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Національної юридичної академії України імені Ярослава

Мудрого, юридичних факультетів Львівського національного університету імені Івана Франка, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича і Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського, доктора юридичних наук, професора Одеської національної юридичної академії Орзіха М. П., кандидата юридичних наук, доцента юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка Мяловицької Н. А. викладено позиції щодо порушених питань. Зокрема, у цих відповідях міститься однозначне розуміння положень частин другої, третьої статті 5 Конституції України, за якими носієм і єдиним джерелом влади в Україні є народ та виключно народіві належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні.

При цьому підкреслюється взаємозв'язок безпосередньої (здійснення народного волевиявлення через вибори, референдуми тощо) та представницької (здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування) демократії, а також відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом. Як наголошується у висновку Інституту законодавства Верховної Ради України, положеннями розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України «унормовується порядок прийняття владних рішень самим народом, здійснення чи не найсуттєвішого з політичних прав громадян – виборчого і, нарешті, формування ключових ланок державного механізму».

Разом з тим у зазначених відповідях вчених-правознавців по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні та викладено різне бачення вирішення питання щодо зміни порядку обрання Президента України. З цього приводу Голова Верховної Ради України вважає, що у зв'язку з прийняттям Постанови Верховної Ради України «Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)» від 3 лютого 2004 року № 1403-IV положення частини першої статті 103 чинної Конституції України, за якими Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, було відновлено у законопроекті про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180), а тому «пропозиція щодо запровадження порядку обрання Президента України Верховною Радою України сьогодні не є предметом конституційної реформи в Україні».

4. Вирішуючи питання, поставлені у конституційному поданні народних депутатів України та конституційному зверненні громадян, Конституційний Суд України виходить з такого.

4.1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від імені Українського народу, є вираженням його суверенної волі (преамбула Конституції України).

Згідно зі статтею 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосе-

редньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); виключно народом належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя).

Положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу. У Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) зазначено, що прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

На думку Конституційного Суду України, положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі.

4.2. «Воля народу, – наголошується в Загальній декларації прав людини, – повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» (частина третя статті 21).

За Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими.

Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України, абзац четвертий пунк-

ту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

Основним Законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5).

4.3. Згідно з Конституцією України держава, її органи, посадові особи не мають права визначати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові. Однак Конституція України, закріплюючи конституційний лад, не містить визначення цього поняття. У Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп стверджується лише про засади конституційного ладу в Україні, що закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

Розділ XIII Конституції України встановлює порядок внесення лише змін до неї. Зокрема, для внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону України визначено особливу процедуру, згідно з якою законопроект про внесення змін до цих розділів подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (частина перша статті 156).

Чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей (преамбула Конституції України). Тобто при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України. Із нормативно-правового змісту положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народів належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, випливає, що народ має право приймати нову Конституцію України.

4.4. Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними.

4.5. Розглядаючи положення частини четвертої статті 5 Конституції України «ніхто не може узурпувати державну владу» у системному зв'язку з положеннями частин другої, третьої цієї статті, іншими положеннями Основного Закону України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо.

Гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким 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 (частина друга статті 19). Про це йдеться і в Рішенні Конституційного Суду України у справі про фінансування судів від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини).

4.6. Відповідно до частини першої статті 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Верховна Рада України 8 грудня 2004 року прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV, яким залишила порядок обрання Президента України, встановлений частиною першою статті 103 чинної Конституції України, без змін.

Отже, виходячи з цього і на підставі статті 45, частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України дійшов висновку про припинення конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень статей 5, 156 Конституції України, оскільки практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України відпала.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 65, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Положення частини другої статті 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими.

2. Положення частини третьої статті 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII.

Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами.

3. Положення частини четвертої статті 5 Конституції України «ніхто не може узурпувати державну владу» треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями.

4. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 на підставі статті 45, частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України».

5. 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.

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу об официальном толковании
положений части первой статьи 103 Конституции Украины
в контексте положений ее статей 5, 156
по конституционному представлению
60 народных депутатов Украины
и об официальном толковании положений
частей второй, третьей, четвертой статьи 5
Конституции Украины
по конституционному обращению
граждан Галайчука Вадима Сергеевича,
Подгорной Виктории Валентиновны,
Кислой Татьяны Владимировны
(дело об осуществлении власти народом)**

г. Киев
5 октября 2005 года
№ 6-рп/2005

Дело № 1-5/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Евграфова** Павла Борисовича – судья-докладчик, **Иващенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

рассмотрел в пленарном заседании дело об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений ее статей 5, 156 по конституционному представлению 60 народных депутатов Украины и об официальном толковании положений частей второй, третьей, четвертой статьи 5 Конституции Украины по конституционному обращению граждан Галайчука В. С., Подгорной В. В., Кислой Т. В.

Поводом к рассмотрению дела в соответствии со статьями 39, 40, 42, 43 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стали конституционное представление народных депутатов Украины и конституционное обращение граждан.

Основанием к рассмотрению дела согласно статьям 93, 94 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является практическая необходимость в уяснении и официальной интерпретации положений частей второй, третьей, четвертой статьи 5, части первой статьи 103, статьи 156 Конституции Украины.

Заслушав судью-докладчика Евграфова П. Б. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъект права на конституционное представление – 60 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений ее статей 5, 156. Народные депутаты Украины отмечают, что согласно статье 5 Конституции Украины народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами.

В конституционном представлении подчеркивается, что по Конституции Украины народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и иные формы непосредственной демократии (статья 69). Президент Украины избирается гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет (часть первая статьи 103 Конституции Украины). В связи с этим народные депутаты Украины спрашивают, не приведет ли введение иного порядка избрания Президента Украины к изменению конституционного строя Украины и к ограничению права народа осуществлять свою власть непосредственно.

В конституционном обращении граждан Галайчука В. С., Подгорной В. В., Кислой Т. В. заявлено ходатайство об официальном толковании отдельных положений Конституции Украины, которыми гарантирована реализация и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в Украине, в частности словосочетания «носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ». В соответствии с Конституцией Украины «народ осуществляет власть непосредственно», что, по мнению заявителей, делает невозможным посягательство на государственную власть с его стороны. Поскольку народ является источником формирования каких-либо органов государственной власти, он не может узурпировать государственную власть, о чем идет речь в части четвертой статьи 5 Конституции Украины.

2. Учитывая, что конституционное представление народных депутатов Украины и конституционное обращение граждан касаются одного и того же вопроса, Конституционный Суд Украины согласно статье 58 Закона

Украины «О Конституционном Суде Украины» Определением от 14 декабря 2004 года объединил их в одно конституционное производство.

3. В полученных на запросы Конституционного Суда Украины ответах Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины, Института законодательства Верховной Рады Украины, Фонда содействия местному самоуправлению Украины, Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого, юридических факультетов Львовского национального университета имени Ивана Франко, Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича и Таврийского национального университета имени В. И. Вернадского, доктора юридических наук, профессора Одесской национальной юридической академии Орзиха М. П., кандидата юридических наук, доцента юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко Мяловицкой Н. А. изложены позиции относительно затронутых вопросов. В частности, в этих ответах содержится однозначное понимание положений частей второй, третьей статьи 5 Конституции Украины, по которым носителем и единственным источником власти в Украине является народ и исключительно народу принадлежит право определять и изменять конституционный строй в Украине.

При этом подчеркивается взаимосвязь непосредственной (осуществление народного волеизъявления через выборы, референдумы и т. п.) и представительной (осуществление власти народом через органы государственной власти и органы местного самоуправления) демократии, а также отсутствие преимущества ни одной из этих форм осуществления власти народом. Как подчеркивается в заключении Института законодательства Верховной Рады Украины, положениями раздела III «Выборы. Референдум» Конституции Украины «нормализуется порядок принятия властных решений самим народом, осуществление самого существенного из политических прав граждан – избирательного и, наконец, формирование ключевых звеньев государственного механизма».

Вместе с тем в указанных ответах ученых-правоведов по-разному определяется понятие конституционного строя в Украине и изложено разное видение решения вопроса относительно изменения порядка избрания Президента Украины. По этому поводу Председатель Верховной Рады Украины считает, что в связи с принятием Постановления Верховной Рады Украины «О внесении дополнения к Постановлению Верховной Рады Украины «О предварительном одобрении законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины (регистр. № 4105)» от 3 февраля 2004 года № 1403-IV положения части первой статьи 103 действующей Конституции Украины, по которым Президент Украины избирается гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет, были восстановлены в законопроекте о внесении изменений в Конституцию Украины (регистр. № 4180), а потому «предложение относительно введения порядка избра-

ния Президента Украины Верховной Радой Украины сегодня не является предметом конституционной реформы в Украине».

4. Решая вопросы, поставленные в конституционном представлении народных депутатов Украины и конституционном обращении граждан, Конституционный Суд Украины исходит из следующего.

4.1. Конституция Украины, принятая Верховной Радой Украины 28 июня 1996 года от имени Украинского народа, является выражением его суверенной воли (преамбула Конституции Украины).

Согласно статье 5 Основного Закона Украины носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть вторая); исключительно народу принадлежит право определять и изменять конституционный строй в Украине, которое не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами (часть третья).

Положение «носителем суверенитета... является народ» закрепляет принцип народного суверенитета, согласно которому власть Украинского народа является первичной, единой и неотчуждаемой, то есть органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют власть в Украине, которая исходит от народа. В Решении Конституционного Суда Украины от 11 июля 1997 года № 3-зп (дело о конституционности толкования Верховной Радой Украины статьи 98 Конституции Украины) указано, что принятие Конституции Украины Верховной Радой Украины было непосредственным актом реализации суверенитета народа (абзац первый пункта 4 мотивировочной части).

По мнению Конституционного Суда Украины, положение части третьей статьи 5 Конституции Украины следует понимать так, что народ как носитель суверенитета и единственный источник власти может реализовать свое право определять конституционный строй в Украине путем принятия Конституции Украины на всеукраинском референдуме.

4.2. «Воля народа, – подчеркивается во Всеобщей декларации прав человека, – должна быть основой власти правительства; эта воля должна выражаться в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (часть третья статьи 21).

По Основному Закону Украины народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и иные формы непосредственной демократии (статья 69) (в частности выборы народных депутатов Украины, Президента Украины, депутатов представительных органов местного самоуправления, сельских, поселковых, городских голов, всеукраинский и местные референдумы) в порядке, установленном Конституцией и законами Украины.

Осуществление народного волеизъявления в указанных формах непосредственной демократии является реализацией народом своей власти путем утверждения соответствующих решений (законов) и формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине.

Исходя из приведенного Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что результаты народного волеизъявления, полученные через выборы и референдум, являются обязательными.

Власть народа осуществляется в пределах территории государства способом и в формах, установленных Конституцией и законами Украины. По мнению Конституционного Суда Украины, реализация гражданами Украины конституционных прав и свобод, прежде всего права голоса на выборах и референдуме, является составной процесса осуществления власти народом непосредственно. При этом каждый гражданин обязан неукоснительно соблюдать требования Конституции и законов Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других людей (часть первая статьи 68 Конституции Украины, абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 19 апреля 2001 года № 4-рп/2001 (дело о заблаговременном извещении о мирных собраниях)).

Основным Законом Украины гарантировано осуществление народом власти также через сформированные в установленном Конституцией и законами Украины порядке органы законодательной, исполнительной, судебной власти и органы местного самоуправления (часть вторая статьи 5).

4.3. Согласно Конституции Украины государство, его органы, должностные лица не имеют права определять конституционный строй в Украине, которое принадлежит исключительно народу. Однако Конституция Украины, закрепляя конституционный строй, не содержит определения этого понятия. В Решении Конституционного Суда Украины от 11 июля 1997 года № 3-зп утверждается лишь об основах конституционного строя в Украине, которые закреплены в разделах I, III, XIII Конституции Украины (абзац первый пункта 4 мотивировочной части).

Раздел XIII Конституции Украины устанавливает порядок внесения лишь изменений в нее. В частности, для внесения изменений в разделы I, III, XIII Основного Закона Украины определена особая процедура, согласно которой законопроект о внесении изменений в эти разделы представляется в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины и, при условии его принятия не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины, утверждается всеукраинским референдумом, назначаемым Президентом Украины (часть первая статьи 156).

Действующая Конституция Украины принята Верховной Радой Украины от имени Украинского народа – граждан Украины всех национальностей (преамбула Конституции Украины). То есть при принятии 28 июня 1996 года Конституции Украины суверенная воля народа была опосредо-

вана Верховной Радой Украины. Из нормативно-правового смысла положений частей второй, третьей статьи 5 Основного Закона Украины, по которым народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине и народу принадлежит право определять и изменять конституционный строй в Украине, следует, что народ имеет право принимать новую Конституцию Украины.

4.4. Конституция Украины запрещает узурпацию принадлежащего исключительно народу права определять и изменять конституционный строй в Украине государством, его органами или должностными лицами. Узурпация означает, в частности, присвоение перечисленными субъектами права, прежде всего принадлежащего народу, вносить изменения в Конституцию Украины способом, который нарушает порядок, определенный разделом XIII действующего Основного Закона Украины, в том числе устранение народа от реализации его права определять и изменять конституционный строй в Украине. Поэтому какие-либо действия государства, его органов или должностных лиц, приводящие к узурпации права определять и изменять конституционный строй в Украине, которое принадлежит исключительно народу, являются неконституционными и незаконными.

4.5. Рассматривая положение части четвертой статьи 5 Конституции Украины «никто не может узурпировать государственную власть» в системной связи с положениями частей второй, третьей этой статьи, другими положениями Основного Закона Украины, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что узурпация государственной власти означает неконституционный или незаконный ее захват органами государственной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами или их объединениями и т. п.

Гарантией недопущения узурпации государственной власти являются, в частности, закрепленные Конституцией Украины принципы осуществления государственной власти на основах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (часть первая статьи 6) и положение, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19). Об этом идет речь и в Решении Конституционного Суда Украины по делу о финансировании судов от 24 июня 1999 года № 6-рп/99 (абзац первый пункта 2 мотивировочной части).

4.6. В соответствии с частью первой статьи 103 Конституции Украины Президент Украины избирается гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет. Верховная Рада Украины 8 декабря 2004 года приняла Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» № 2222-IV, которым оставила порядок избрания Президента Украины,

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

установленный частью первой статьи 103 действующей Конституции Украины, без изменений.

Итак, исходя из этого и на основании статьи 45, части первой статьи 93 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины пришел к выводу о прекращении конституционного производства по делу об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений статей 5, 156 Конституции Украины, поскольку практическая необходимость в официальном толковании указанных положений Конституции Украины отпала.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 147, 150 Конституции Украины, статьями 45, 51, 61, 63, 65, 93 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. Положение части второй статьи 5 Конституции Украины «носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ» следует понимать так, что в Украине вся власть принадлежит народу. Власть народа является первичной, единой и неотчуждаемой и осуществляется народом путем свободного волеизъявления через выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии в порядке, определенной Конституцией и законами Украины, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, сформированные в соответствии с Конституцией и законами Украины.

Результаты народного волеизъявления в определенных Конституцией и законами Украины формах непосредственной демократии являются обязательными.

2. Положение части третьей статьи 5 Конституции Украины «право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами» следует понимать так, что только народ имеет право непосредственно путем всеукраинского референдума определять конституционный строй в Украине, который закрепляется Конституцией Украины, а также изменять конституционный строй внесением изменений в Основной Закон Украины в порядке, установленном его разделом XIII.

Принадлежащее исключительно народу право определять и изменять конституционный строй в Украине не может быть присвоено каким бы то ни было способом государством, его органами или должностными лицами.

3. Положение части четвертой статьи 5 Конституции Украины «никто не может узурпировать государственную власть» следует понимать как запрет захвата государственной власти путем насилия либо иным неконституционным или незаконным способом органами государственной власти и

органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами или их объединениями.

4. Прекратить конституционное производство по делу об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений ее статей 5, 156 по конституционному представлению народных депутатов Украины на основании статьи 45, части первой статьи 93 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины».

5. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no.6-рр/2005 as of October 5, 2005*

Subject to article 5 of the Constitution, the people shall be the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine, exercise power directly and through state bodies and bodies of local self-government (part 2); the right to determine and change the constitutional order in Ukraine belongs exclusively to the people and shall not be usurped by the State, its bodies or officials (article 5.3).

The provision reading «the people shall be the bearer of sovereignty» secures the principle of people's sovereignty, according to which the power of the people of Ukraine is initial, single and inalienable. In its Decision no. 3-zp as of July 11, 1997 the Constitutional Court pointed out that the adoption of the Constitution by the Verkhovna Rada was an act of direct execution of the people's sovereignty (paragraph 4.1 of the statement of reasons).

Article 5.3 of the Constitution shall be deemed as empowering the people to exercise its right to determine the constitutional order in Ukraine by adoption of the Constitution through all-Ukrainian referendum.

«The will of the people, – reads the Universal Declaration of Human Rights – shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and

equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures» (article 21.3).

The people's will shall be expressed through elections, referendum and other forms of direct democracy (article 69 of the Constitution) under procedure, established by the Constitution and laws of Ukraine.

The execution of people's will in the said forms of direct democracy is the realization of the people's power through approval of relevant decisions (laws) and the establishment of public authorities and bodies of local self-government in Ukraine.

The people's power shall be executed within the territory of Ukraine in a way and in forms established by the Constitution and the laws of Ukraine. The execution of constitutional rights and freedoms by citizens of Ukraine forms an integral part of direct realization of the people's power. Each citizen is obliged to adhere strictly to the Constitution and the laws of Ukraine, and not to encroach upon the rights and freedoms, honor and dignity of other persons (article 68.1 of the Constitution, Decision of the Constitutional Court no.4-рп/2001 as of April 10, 2001).

The Constitution also secures the execution of people's will through legislative, executive and judicial bodies and bodies of local self-government, created under procedure established by the Constitution and laws of Ukraine (article 5.2).

Subject to the Constitution, the state, its bodies, officers and officials shall not determine the constitutional order of Ukraine, which right falls within the people's domain exclusively. However, while securing the constitutional order, the Constitution gives no definition of the term. In its Decision no.3-zp as of July 11, 1997 the Constitutional Court refers to the principles of the constitutional order only, as established in Chapters I, III, XIII of the Constitution.

Chapter XIII of the Constitution determines the procedure of amending the Constitution. In particular, the special procedure has been provided for amending Chapters I, III and XIII of the Constitution, according to which the relevant draft law shall be submitted to the Verkhovna Rada by the President of Ukraine, or by at least two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada, and if adopted by no less than two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada, it shall be approved by an all-Ukrainian referendum designated by the President (article 156.1).

The current Constitution has been adopted by the Verkhovna Rada on behalf of the Ukrainian people (Preamble). That is, the Verkhovna Rada embodied the sovereign will of the people at the adoption of the Constitution on June 28, 1996. Normative and legal content of parts two and three article 5 of the Constitution imply that the people of Ukraine shall have the right to adopt a new Constitution.

The Constitution prohibits any usurpation of the people's exclusive right to determine and change the constitutional order in Ukraine by the state, its bodies or officials. Thus, any acts of the state, its bodies or officials, which cause usurpation of this right, shall be unconstitutional and illegal.

The Constitutional Court concluded that usurpation of the state power means unconstitutional or illegal acquisition thereof by public authorities or bodies of local self-government, their officials, citizens or associations of citizens.

The constitutional principles of the division of the state power in Ukraine into legislative, executive and judicial power (article 6.1) and the provision that state bodies 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 laws of Ukraine (article 19.2) secure the state power from usurpation which is pointed out in the Decision of the Constitutional Court of Ukraine in case on courts' financing no. 6-рп/99 as of June 24, 1999.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that article 5.2 of the Constitution shall be interpreted as giving all power in Ukraine to the people which shall have initial, single and inalienable power and exercise it through free declaration of the people's will through elections, referendum, other forms of direct democracy under procedure, established by the Constitution and laws of Ukraine, through public authorities and bodies of local self-government, created in accordance with the Constitution and laws of Ukraine.

The results of the people's will declared in forms of direct democracy, envisaged by the Constitution and laws of Ukraine, shall be mandatory.

Article 5.3 of the Constitution shall be treated as empowering the people to determine the constitutional order in Ukraine, to be secured with the Constitution, and to change the constitutional regime by amending the Constitution directly through all-Ukrainian referendum under procedure, established by Chapter XIII of the Constitution.

The state, its bodies or officials shall have no way to assume the exclusive people's right to determine and change the constitutional order in Ukraine.

Article 5.4 of the Constitution shall be interpreted as prohibiting usurpation of the state power by violence or in another unconstitutional or illegal way by public authorities and bodies of local self-government, officials, citizens or their associations.

The constitutional proceedings in the case on the official interpretation of article 103.1 of the Constitution in the context of its articles 5, 156 upon the constitutional petition of People's Deputies of Ukraine shall be terminated based on articles 45 and 93.1 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine».

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням
52 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень Указу Президента України
«Про заходи щодо підвищення ефективності
управління нафтовою галуззю»
від 16 липня 2004 року № 814
(справа про управління нафтовою галуззю)

м. Київ
5 жовтня 2005 року
№ 7-рп/2005

Справа № 1-15/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання: Семенюк Валентини Петрівни – народного депутата України, голови Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, Кульчинського Миколи Георгійовича – народного депутата України, члена Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Супруна Василя Федоровича – першого заступника Міністра юстиції України у зв'язках з Верховною Радою України; представника Кабінету Міністрів України Смельянової Інни Іванівни – заступника Міністра юстиції України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи що-

до підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 52 народних депутатів України.

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

Заслухавши суддю-доповідача Іваценка В. І., пояснення Семенюк В. П., Кульчинського М. Г., Супруна В. Ф., Селіванова А. О., Ємельянової І. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 52 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з письмовим клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087) (далі – Указ).

На думку народних депутатів України, Указ – це акт безпосереднього розпорядження (управління) об'єктами державної власності, оскільки його суттю є вилучення певних пакетів акцій, які перебувають у власності держави, в конкретних господарюючих суб'єктів і передача цих пакетів Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України». Здійснення такого управління відповідно до пункту 5 статті 116 Конституції України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, перебирання яких іншими органами чи посадовими особами, включаючи Президента України, Основний Закон України не передбачає.

Крім цього, як наголошується в конституційному поданні, статтею 106 Конституції України, яка визначає компетенцію Президента України, не передбачено можливості здійснення Президентом України дій, що цілком знаходяться у віданні виконавчої влади. Президент України, як вважають народні депутати України, має чітко встановлені Конституцією України повноваження щодо Кабінету Міністрів України аж до звільнення з посади Прем'єр-міністра України і відставки всього складу Кабінету Міністрів України, що однак не може означати права глави держави підмінити собою вищий орган у системі органів виконавчої влади, оскільки це суперечить конституційному принципу поділу влад.

У конституційному поданні також стверджується, що відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних пи-

тань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції. На думку народних депутатів України, цей тимчасовий виключний порядок стосувався не управлінських, а нормотворчих питань, але оскільки термін його дії минув, Президент України на цей час не має таких повноважень.

Отже, як вважає суб'єкт права на конституційне подання, положення Указу в цілому є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

2. Президент України в листі до Конституційного Суду України з приводу питань, порушених у конституційному поданні, зазначив, зокрема, що мета видання Указу – створення цілісного комплексу з видобутку, переробки та реалізації нафти і нафтопродуктів для забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави. Тому він як глава держави, видаючи Указ, забезпечував виконання однієї з найважливіших її конституційних функцій, діючи таким чином на підставі, в межах повноважень, передбачених Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, частина перша статті 102, частина третя статті 106).

Разом з тим Президент України наголосив, що оспорюваний Указ не є актом прямої дії, а лише містить доручення Кабінету Міністрів України здійснити передбачені Указом заходи в установленому порядку. Тобто уряду доручено вирішити порушені в Указі питання згідно з чинним законодавством, що цілком відповідає конституційному положенню, за яким акти Президента України видаються на основі та на виконання Конституції і законів України (частина третя статті 106 Конституції України).

У листі Кабінету Міністрів України до Конституційного Суду України зазначено, що для здійснення визначених статтею 106 Конституції України повноважень Президент України наділений правом видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Такі акти повинні прийматися на основі Конституції і законів України, відповідати їм і мати на меті виконання їх положень. У свою чергу укази і розпорядження Президента України є правовою базою для видання органами виконавчої влади своїх актів.

Як наголошено в листі Кабінету Міністрів України, з преамбули Указу випливає, що метою його видання є створення цілісного комплексу з видобутку, переробки та реалізації нафти і нафтопродуктів для забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави, підвищення ефективності управління корпоративними правами держави, а також завершення структурної перебудови нафтогазового комплексу України. Це відповідає положенням Закону України «Про основи національної безпеки України», за якими: національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній та інших сферах (стаття 5); основними реальними та потенційними за-

грозами національній безпеці України є неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів та недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання (стаття 7).

Указом доручено Кабінету Міністрів України здійснити в установленому порядку заходи щодо збільшення статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» шляхом передачі до нього як внеску держави належних їй пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина». Підставою для проведення цього заходу є положення статті 116 Конституції України, за яким управління об'єктами державної власності здійснює Кабінет Міністрів України, а також статут Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», згідно з яким її засновником є держава в особі Кабінету Міністрів України, що приймає рішення про зміну статутного фонду цієї компанії.

Кабінет Міністрів України вважає, що Указ прийнято в межах повноважень Президента України і відповідно до Конституції та законів України.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Президента України та Кабінету Міністрів України навели у виступах обґрунтування своїх позицій з питань, порушених у конституційному поданні.

Постійний представник Верховної Ради України Селіванов А. О. підтримав позицію народних депутатів України, які вважають положення Указу такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

4. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу, Конституційний Суд України виходить з такого.

За положенням частини третьої статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції та законів України має право видавати обов'язкові до виконання укази і розпорядження. Глава держави може видавати зазначені акти в межах своїх конституційних повноважень, не втручаючись у компетенцію інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Відповідно до частини другої статті 113 Основного Закону України Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України. Частиною третьою зазначеної статті встановлено, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується, зокрема, актами Президента України. За положеннями статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України виконує певні функції (пункти 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9), в тому числі здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону (пункт 5). Згідно з пунктом 10 цієї статті Кабінет Міністрів України виконує інші функції, визначені, зокрема, актами Президента України.

На думку Конституційного Суду України, із положень зазначених статей Основного Закону України випливає, що Президент України у видах ним актах може формулювати адресовані Кабінету Міністрів України відповідні вказівки (доручення), які мають надаватися главою держави лише в межах його конституційних повноважень. При цьому Президент України не може змінювати визначені Конституцією України функції Кабінету Міністрів України, в тому числі функцію управління об'єктами державної власності, а також підміняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій.

Покладаючи на Кабінет Міністрів України обов'язок вирішити питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» у розмірі 43,054 відсотка за його ринковою вартістю, визначеною в установленому порядку, та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина» у розмірі 25 відсотків (пункт 1 Указу), Президент України фактично здійснив управління конкретним об'єктом державного майна (пакетами акцій, що належать державі) і тим самим втрутився в управління об'єктами державної власності, що є компетенцією Кабінету Міністрів України.

Отже, Указ видано з порушенням положення Конституції України, за яким управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснює Кабінет Міністрів України (пункт 5 статті 116).

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення Указу, якими доручено Кабінету Міністрів України вирішити до 30 вересня 2004 року питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина», не відповідають Конституції України (є неконституційними).

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

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087) в частині надання вказівки (доручення) Кабінету Міністрів України вирішити до 30 вересня 2004 року питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

2. Положення Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087), визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

по делу о соответствии
Конституции Украины (конституционности)
положений Указа Президента Украины
«О мерах по повышению эффективности
управления нефтяной отраслью»
от 16 июля 2004 года № 814
по конституционному представлению
52 народных депутатов Украины
(дело об управлении нефтяной отраслью)

г. Киев
5 октября 2005 года
№ 7-рп/2005

Дело № 1-15/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Иващенко** Владимира Ивановича – судья-докладчик, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шановала** Владимира Николаевича,

с участием представителей субъекта права на конституционное представление: Семенюк Валентины Петровны – народного депутата Украины, председателя Специальной контрольной комиссии Верховной Рады Украины по вопросам приватизации, Кульчинского Николая Георгиевича – народного депутата Украины, члена Комитета Верховной Рады Украины по делам пенсионеров, ветеранов и инвалидов, Селиванова Анатолия Александровича – Постоянного представителя Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины; представителя Президента Украины Супруна Василия Федоровича – первого заместителя Министра юстиции Украины по связям с Верховной Радой Украины; представителя Кабинета Министров Украины Емельяновой Инны Ивановны – заместителя Министра юстиции Украины,

рассмотрел в пленарном заседании дело о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений Указа Президента Украины «О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью» от 16 июля 2004 года № 814 (с изменениями, внесенными в соответствии с Указом Президента Украины от 14 сентября 2004 года № 1087) по конституционному представлению 52 народных депутатов Украины.

Поводом к рассмотрению дела согласно статьям 39, 40 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стало конституционное представление 52 народных депутатов Украины.

Основанием к рассмотрению дела в соответствии со статьей 71 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является наличие спора о конституционности положений данного Указа Президента Украины.

Заслушав судью-докладчика Иващенко В. И., объяснения Семеник В. П., Кульчинского Н. Г., Супруна В. Ф., Селиванова А. А., Емельяновой И. И. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъект права на конституционное представление – 52 народных депутатов Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с письменным ходатайством рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений Указа Президента Украины «О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью» от 16 июля 2004 года № 814 (с изменениями, внесенными в соответствии с Указом Президента Украины от 14 сентября 2004 года № 1087) (далее – Указ).

По мнению народных депутатов Украины, Указ – это акт непосредственного распоряжения (управления) объектами государственной собственности, поскольку его сутью является изъятие определенных пакетов акций, находящихся в собственности государства, у конкретных хозяйствующих субъектов и передача этих пакетов Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины». Осуществление такого управления в соответствии с пунктом 5 статьи 116 Конституции Украины отнесено к полномочиям Кабинета Министров Украины, принятия которых на себя другими органами или должностными лицами, включая Президента Украины, Основной Закон Украины не предусматривает.

Кроме этого, как подчеркивается в конституционном представлении, статьей 106 Конституции Украины, которая определяет компетенцию Президента Украины, не предусмотрена возможность осуществления Президентом Украины действий, полностью находящихся в ведении исполнительной власти. Президент Украины, как считают народные депутаты Украины, имеет четко установленные Конституцией Украины полномочия относительно Кабинета Министров Украины вплоть до освобождения от должности Премьер-министра Украины и отставки всего состава Кабинета Министров Украины, что однако не может означать права главы государства подменять собой высший орган в системе органов исполнительной

власти, поскольку это противоречит конституционному принципу разделения властей.

В конституционном представлении также утверждается, что в соответствии с пунктом 4 раздела XV «Переходные положения» Конституции Украины Президент Украины в течение трех лет после вступления в силу Конституции Украины имеет право издавать одобренные Кабинетом Министров Украины и скрепленные подписью Премьер-министра Украины указы по экономическим вопросам, не урегулированным законами, с одновременным представлением соответствующего законопроекта в Верховную Раду Украины в порядке, установленном статьей 93 этой Конституции. По мнению народных депутатов Украины, этот временный исключительный порядок касался не управленческих, а нормотворческих вопросов, но поскольку срок его действия истек, Президент Украины в настоящее время не имеет таких полномочий.

Следовательно, как считает субъект права на конституционное представление, положения Указа в целом не соответствуют Конституции Украины (являются неконституционными).

2. Президент Украины в письме в Конституционный Суд Украины по поводу вопросов, поднятых в конституционном представлении, указал, в частности, что цель издания Указа – создание целостного комплекса по добыче, переработке и реализации нефти и нефтепродуктов для обеспечения экономической и энергетической безопасности государства. Поэтому он как глава государства, издавая Указ, обеспечивал выполнение одной из важнейших его конституционных функций, действуя таким образом на основании, в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией Украины (часть вторая статьи 6, часть вторая статьи 19, часть первая статьи 102, часть третья статьи 106).

Вместе с тем Президент Украины подчеркнул, что оспариваемый Указ не является актом прямого действия, а лишь содержит поручение Кабинету Министров Украины осуществить предусмотренные Указом меры в установленном порядке. То есть правительству поручено решить затронутые в Указе вопросы в соответствии с действующим законодательством, что полностью отвечает конституционному положению, согласно которому акты Президента Украины издаются на основе и во исполнение Конституции и законов Украины (часть третья статьи 106 Конституции Украины).

В письме Кабинета Министров Украины в Конституционный Суд Украины указано, что для осуществления определенных статьей 106 Конституции Украины полномочий Президент Украины наделен правом издавать указы и распоряжения, являющиеся обязательными к исполнению на территории Украины. Такие акты должны приниматься на основе Конституции и законов Украины, соответствовать им и иметь целью исполнение их положений. В свою очередь указы и распоряжения Президента Украины являются правовой базой для издания органами исполнительной власти своих актов.

Как подчеркивается в письме Кабинета Министров Украины, из преамбулы Указа вытекает, что целью его издания является создание целостного комплекса по добыче, переработке и реализации нефти и нефтепродуктов для обеспечения экономической и энергетической безопасности государства, повышение эффективности управления корпоративными правами государства, а также завершение структурной перестройки нефтегазового комплекса Украины. Это соответствует положениям Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины», согласно которым: национальная безопасность Украины обеспечивается путем проведения взвешенной государственной политики в соответствии с принятыми в установленном порядке доктринами, концепциями, стратегиями и программами в политической, экономической и других сферах (статья 5); основными реальными и потенциальными угрозами национальной безопасности Украины являются неэффективность использования топливно-энергетических ресурсов и недостаточные темпы диверсификации источников их снабжения (статья 7).

Указом поручено Кабинету Министров Украины осуществить в установленном порядке меры по увеличению уставного фонда Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины» путем передачи в него в качестве вноса государства принадлежащих ему пакетов акций акционерного общества «Укртатнафта» и открытого акционерного общества «Нефтеперерабатывающий комплекс «Галичина». Основанием для проведения этого мероприятия является положение статьи 116 Конституции Украины, согласно которому управление объектами государственной собственности осуществляет Кабинет Министров Украины, а также устав Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины», в соответствии с которым ее учредителем выступает государство в лице Кабинета Министров Украины, принимающего решения об изменении уставного фонда этой компании.

Кабинет Министров Украины считает, что Указ принят в пределах полномочий Президента Украины и в соответствии с Конституцией и законами Украины.

3. В пленарном заседании Конституционного Суда Украины представители субъекта права на конституционное представление, Президента Украины и Кабинета Министров Украины привели в выступлениях обоснования своих позиций по вопросам, поднятым в конституционном представлении.

Постоянный представитель Верховной Рады Украины Селиванов А. А. поддержал позицию народных депутатов Украины, которые считают положения Указа не соответствующими Конституции Украины (неконституционными).

4. Решая вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений Указа, Конституционный Суд Украины исходит из следующего.

Согласно положению части третьей статьи 106 Конституции Украины Президент Украины на основе и во исполнение Конституции и законов Украины имеет право издавать обязательные к исполнению указы и распоряжения. Глава государства может издавать указанные акты в пределах своих конституционных полномочий, не вмешиваясь в компетенцию других органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В соответствии с частью второй статьи 113 Основного Закона Украины Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины. Частью третьей указанной статьи установлено, что Кабинет Министров Украины в своей деятельности руководствуется, в частности, актами Президента Украины. Согласно положениям статьи 116 Конституции Украины Кабинет Министров Украины выполняет определенные функции (пункты 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9), в том числе осуществляет управление объектами государственной собственности в соответствии с законом (пункт 5). Согласно пункту 10 этой статьи Кабинет Министров Украины выполняет иные функции, определенные, в частности, актами Президента Украины.

По мнению Конституционного Суда Украины, из положений указанных статей Основного Закона Украины вытекает, что Президент Украины в изданных им актах может формулировать адресованные Кабинету Министров Украины соответствующие указания (поручения), которые должны даваться главой государства лишь в пределах его конституционных полномочий. При этом Президент Украины не может изменять определенные Конституцией Украины функции Кабинета Министров Украины, в том числе функцию управления объектами государственной собственности, а также подменять высший орган в системе органов исполнительной власти в осуществлении его функций.

Возлагая на Кабинет Министров Украины обязанность решить вопрос о передаче в качестве взноса государства в уставный фонд Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины» принадлежащих государству пакетов акций акционерного общества «Укртатнафта» в размере 43,054 процента по его рыночной стоимости, определенной в установленном порядке, и открытого акционерного общества «Нефтеперерабатывающий комплекс «Галичина» в размере 25 процентов (пункт 1 Указа), Президент Украины фактически осуществил управление конкретным объектом государственного имущества (пакетами акций, принадлежащими государству) и тем самым вмешался в управление объектами государственной собственности, являющееся компетенцией Кабинета Министров Украины.

Следовательно, Указ издан с нарушением положения Конституции Украины, согласно которому управление объектами государственной собственности в соответствии с законом осуществляет Кабинет Министров Украины (пункт 5 статьи 116).

Учитывая изложенное, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что положения Указа, которыми поручено Кабинету Министров Украины решить до 30 сентября 2004 года вопрос о передаче в качестве

взноса государства в уставный фонд Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины» принадлежащих государству пакетов акций акционерного общества «Укртатнафта» и открытого акционерного общества «Нефтеперерабатывающий комплекс «Галичина», не соответствуют Конституции Украины (являются неконституционными).

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150, 152 Конституции Украины, статьями 51, 61, 63, 65, 73 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения Указа Президента Украины «О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью» от 16 июля 2004 года № 814 (с изменениями, внесенными в соответствии с Указом Президента Украины от 14 сентября 2004 года № 1087) в части дачи указания (поручения) Кабинету Министров Украины решить до 30 сентября 2004 года вопрос о передаче в качестве взноса государства в уставный фонд Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины» принадлежащих государству пакетов акций акционерного общества «Укртатнафта» и открытого акционерного общества «Нефтеперерабатывающий комплекс «Галичина».

2. Положения Указа Президента Украины «О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью» от 16 июля 2004 года № 814 (с изменениями, внесенными в соответствии с Указом Президента Украины от 14 сентября 2004 года № 1087), признанные неконституционными, теряют силу со дня принятия Конституционным Судом Украины этого Решения.

3. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 7-рп/2005 as of October 5, 2005*

Subject to article 106.3 of the Constitution the President of Ukraine on the basis and in pursuance of the Constitution and the laws of Ukraine issues decrees and directives that are mandatory for execution in the territory of Ukraine. The head of the state may issue the said acts within limits of his constitutional powers not infringing on the competence of other public authorities, bodies of local self-government.

Subject to article 113.2 of the Fundamental Law the Cabinet of Ministers of Ukraine is responsible to the President of Ukraine. Article 113.3 of the Constitution reads that the Cabinet of Ministers of Ukraine shall be guided, among others, by acts of the President of Ukraine in its activity. In accordance with provisions of articles 116.1 – 116.9 of the Constitution the Cabinet of Ministers of Ukraine exercises some functions, in particular, it administers management of objects of state property in accordance with the law (article 116.5). Subject to article 116.10 of the Constitution the Cabinet of Ministers of Ukraine performs other functions determined, among others, by acts of the President of Ukraine.

The said provisions of the Fundamental Law of Ukraine imply that the President of Ukraine may give orders (instructions) to the Cabinet of Ministers of Ukraine by means of his acts, which orders (instructions) may be given within limits of the constitutional competence of the head of the state. Herewith, the President of Ukraine may not change the functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as determined by the Constitution of Ukraine, including its function to administer management of the state property objects, and act instead of the supreme body in the system of executive authorities in performance of its functions.

When charging the Cabinet of Ministers of Ukraine with transferring the state-owned share in the Joint Stock Company *Ukratnafta*, totaling 43.054 % of its market value, as determined under the established procedure, and share in Open Joint Stock Company *Halychyna* Oil Refinery, totaling 25 % to the authorized fund of the National Joint Stock Company *Naftogaz Ukrainy* as the state's contribution (paragraph 1 of the Decree), the President of Ukraine has actually performed management of the specific state property object (the state-owned share) and infringed on competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which covers management of the state property objects.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine recognized the provisions of the Decree of the President of Ukraine «On Measures for Raising Efficiency of the Oil Industry Management» no. 814 as of July 16, 2004 (as amended with the Decree of the President of Ukraine no. 1087 as of September 14, 2004) in the part of giving order (instruction) to the Cabinet of Ministers of Ukraine to solve the issue on transference of the state-owned share in the Joint Stock Company *Ukratnafta* and Open Joint Stock Company *Halychyna* Oil Refinery to the authorized fund of the National Joint Stock Company *Naftogaz Ukrainy* as the state's contribution until September 30, 2004 as failing to comply with the Constitution (unconstitutional).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційними поданнями
Верховного Суду України
та 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень абзаців третього, четвертого пункту 13
розділу XV «Прикінцеві положення»
Закону України «Про загальнообов'язкове
державне пенсійне страхування»
та офіційного тлумачення
положення частини третьої статті 11
Закону України «Про статус суддів»
(справа про рівень пенсії
і щомісячного довічного грошового утримання)**

м. Київ
11 жовтня 2005 року
№ 8-рп/2005

Справа № 1-21/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представників суб'єктів права на конституційне подання: **Волкова** Олександра Федоровича – судді Верховного Суду України, **Барабаша** Олександра Леонідовича – віце-президента Асоціації народних депутатів України, **Крижанівського** Володимира Петровича – члена правління Асоціації народних депутатів України; представника Президента України **Єфименка** Леоніда Васильовича – заступника Міністра юстиції України; представників Кабінету Міністрів України: **Богданова** Леоніда Владиславовича – заступника Голови Державної судової адміністрації України, **Гарячої** Олени Василівни – заступника Міністра праці та соціальної політики України, **Матвійчука** Володимира Макаровича – за-

ступника Міністра фінансів України; представників Верховної Ради України: Надраги Василя Івановича – народного депутата України, голови підкомітету у справах пенсіонерів та пенсійного забезпечення Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу третього пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 49–51, ст. 376), абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 17, № 18–19, ст. 267) та офіційного тлумачення положень частини третьої статті 11, статей 42, 43, 44, 45 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862-XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 8, ст. 56) з наступними змінами.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання Верховного Суду України та 50 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також практична необхідність в офіційній інтерпретації положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів».

Заслухавши суддю-доповіді Савенка М. Д., пояснення Волкова О. Ф., Барабаша О. Л., Крижанівського В. П., Єфименка Л. В., Богданова Л. В., Гарячої О. В., Матвійчука В. М., Надраги В. І., Селіванова А. О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Верховний Суд України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати положення пункту 8 розділу 48 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» (далі – Закон), абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон про пенсійне страхування) такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Пунктом 8 розділу 48 Закону доповнено пункт 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування абзацом четвертим такого змісту: «У разі, якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір».

Як наголошується в конституційному поданні, за цим положенням суддям різних рівнів нараховуватиметься щомісячне довічне грошове утримання в однакових розмірах. Для значної кількості суддів цей розмір у порівнянні з нинішнім істотно зменшиться, тобто гарантії матеріального і соціального захисту суддів будуть суттєво знижені й обмежені. Такі обмеження суперечать статтям 22, 126, 130 Конституції України.

Верховний Суд України порушує питання про надання офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» щодо визначення змісту наведеного положення, зокрема, чи є воно тією нормою, яка відповідно до статті 126 Конституції України гарантує незалежність, недоторканність суддів і унеможливує внесення іншими нормативними актами змін у цей та інші закони і підзаконні нормативні акти. Крім того, Верховний Суд України просить протлумачити статті 42, 43, 44, 45 цього Закону.

Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзацу четвертого пункту 8 розділу 48 Закону, абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування. Народні депутати України також вважають неконституційним положення абзацу третього пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування.

Дія цієї норми поширюється на осіб, які мають право на отримання пенсії відповідно до законів України «Про державну службу», «Про Національний банк України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів», «Про судову експертизу», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову та науково-технічну діяльність», Митного кодексу України та Положення про помічника-консультанта народного депутата України.

На думку народних депутатів України, зазначеними положеннями запроваджено обмеження та зменшення розміру пенсій окремим категоріям громадян України, що призводить до звуження змісту та обсягу права на пенсійне забезпечення.

Як зауважують народні депутати України, пенсійне забезпечення громадян, які виконують або виконували державні функції на посадах із спеціальним статусом, є важливим елементом державних гарантій матеріального і соціального захисту відповідних осіб з метою належного виконання ними особливих професійних обов'язків, пов'язаних у тому числі з певними обмеженнями конституційних прав і свобод. Тому право на пенсійне забезпечення відповідних категорій громадян, встановлене законами України, є таким, що не підлягає звуженню або обмеженню згідно з вимогами статей 22 та 64 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає за необхідне досліджувати конституційність спірних положень тих законів, до яких внесено зміни Законом, оскільки згідно з абзацом восьмим пункту 1 Прикінцевих положень Закону зміни до законів України є складовою частиною цих законів і діють відповідно до терміну дії цих законів, а отже, саме ці положення, а не інші, на які вказують суб'єкти права на конституційне подання, є об'єктом перевірки на відповідність Конституції України.

2. Конституційний Суд України, зважаючи на те, що конституційні подання стосуються одного й того ж питання, Ухвалою від 14 червня 2005 року об'єднав їх в одне конституційне провадження у справі.

3. Президент України в листах до Конституційного Суду України звертає увагу на те, що поставлені народними депутатами України питання необхідно розглядати як у контексті конституційної заборони звуження змісту та обсягу існуючих прав при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних, так і з урахуванням особливостей правового статусу кожної з категорій осіб, зазначених у відповідних законах.

Для окремих категорій осіб передбачено особливий порядок пенсійного забезпечення з урахуванням їх правового статусу, професійних обов'язків, підвищених вимог до дисципліни, обмежень та інших особливостей, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, що й зумовило встановлення додаткових гарантій соціального забезпечення таких осіб. Обмеження цих гарантій не відповідає статтям 3, 22, 48 Конституції України.

Законами визначено принципово різний підхід при обчисленні судьям розміру пенсії та щомісячного довічного грошового утримання. Однак Законом про пенсійне страхування, яким виходячи з предмета його регулювання не повинно вирішуватися питання про нарахування щомісячного довічного грошового утримання (оскільки воно обчислюється без застосування граничної суми заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески (збори) до соціальних фондів), запроваджено обмеження виплати щомісячного довічного грошового утримання в такому ж порядку і на таких же умовах, як і для виплати пенсій.

Президент України вважає, що оспорювані положення законів порушують встановлені Конституцією України та відповідними законами гарантії матеріального та соціального забезпечення суддів.

На думку Голови Верховної Ради України, поставлене народними депутатами України питання вимагає ретельного дослідження щодо конституційності. Пункт 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування є обов'язковим до застосування незалежно від того, на підставі якого закону призначається (перераховується) пенсія. Голова Верховної Ради України наводить позицію Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, висловлену в листі від 21 червня 2005 року: «Цілком закономірним є встановлення норми щодо обмеження виплати пенсії або щомісячного довічного грошового утримання 90 відсотками величини фактичних витрат на оплату праці, з якої сплачені внески».

Стосовно конституційних подань Верховного Суду України Голова Верховної Ради України на підставі системного аналізу положень статей 22, 64, 126 Конституції України, правових позицій Конституційного Суду України з питань гарантій незалежності суддів і судів та частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» робить висновок, що конституційний принцип гарантованості конституційних прав і свобод, конкретизований через вимогу неможливості їх скасування або звуження, поширюється також на норми матеріального і соціального забезпечення суддів та їх соціального захисту.

Усунення колізії між нормами спеціальних законів, що встановлюють призначення пенсії без обмеження її граничного розміру окремим категоріям осіб, і тими загальними законодавчими актами, що водночас передбачають обмеження її розміру сумами їх заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, має здійснюватися за умови дотримання прав на належне пенсійне забезпечення всіх категорій громадян, пенсійне забезпечення яких визначається спеціальними законами.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, підтримуючи позицію Верховного Суду України, виходить з того, що пенсію та щомісячне довічне грошове утримання необхідно розглядати як основну та додаткову форму матеріального забезпечення судді у відставці. Закон про пенсійне страхування не може скасовувати положення спеціальних норм Закону України «Про статус суддів», зокрема в частині надання суддям довічного грошового утримання.

Конституція України визначає гарантований мінімум прав і свобод, до якого можуть бути долучені додаткові гарантії. Такою «мінімальною» гарантією, на думку Комітету, є закріплене статтею 46 Основного Закону України право кожного громадянина на соціальний захист, у тому числі у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Кабінет Міністрів України в листах до Конституційного Суду України наголошує, що для страхувальників та застрахованих осіб, у тому числі суддів, страхові внески нараховуються відповідно до законодавства на суми фактичних витрат на оплату праці (грошового забезпечення) у межах максимальної величини, що визначається законом. Судді, які одержують грошові виплати у різних розмірах, користуються однаковим правом щодо звільнення від нарахування внесків на суму грошового забезпечення, що перевищує зазначену максимальну величину. Тому цілком закономірним є встановлення норми щодо обмеження виплати пенсії або щомісячного довічного грошового утримання 90 відсотками величини витрат на оплату праці, з якої сплачено внески.

Державна судова адміністрація України вважає, що з прийняттям зазначених змін обмежено гарантії незалежності суддів, передбачені статтями 126, 130 Конституції України, статтею 11 Закону України «Про статус суддів».

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наголошує, що встановлення обмеженого розміру заробітку для обчислення пенсії зазначеним категоріям осіб сумами доходу, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, не має належних економічних підстав, оскільки фінансування додаткової частини їх пенсійного забезпечення здійснюється безпосередньо з державного бюджету і не передбачає пов'язування розміру пенсії з розміром сплачених внесків.

Представники суб'єктів права на конституційні подання, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України у своїх виступах на пленарному засіданні Конституційного Суду України підтримали позиції, викладені в листах відповідних органів до Конституційного Суду України.

4. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

В Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні

для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість забачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене.

Згідно зі статтею 22 Конституції України закріплені нею права і свободи не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру.

Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики.

5. Право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист. Згідно зі статтею 46 Конституції України це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках.

Встановивши в законі правові підстави призначення пенсій, їх розміри, порядок обчислення і виплати, законодавець може визначати як загальні умови їх призначення, так і особливості набуття права на пенсію, включаючи для окремих категорій громадян пільгові умови призначення пенсії залежно від ряду об'єктивно значущих обставин, що характеризують трудову діяльність (особливості умов праці, професія, виконувані функції, кваліфікаційні вимоги, обмеження, ступінь відповідальності тощо). Законодавець повинен робити це з дотриманням вимог Конституції України, в тому числі принципів рівності та справедливості.

Право на пенсійне забезпечення, загальні умови, порядок нарахування та розмір пенсій визначаються, зокрема, законами України «Про пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Для окремих категорій громадян пенсійне забезпечення встановлюється іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей

умов праці, характеру виконуваної роботи, її складності і значущості, ступеня відповідальності, певних обмежень конституційних прав і свобод.

За Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ пенсії державним службовцям призначалися в розмірі 80 відсотків суми їх посадового окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсії (стаття 37).

У 2003 році частина друга статті 37 Закону України «Про державну службу» була викладена в новій редакції. Зокрема, вона встановлювала, що пенсія державним службовцям призначається в розмірі 80 відсотків від сум їх заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, без обмеження граничного розміру пенсії (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 16 січня 2003 року № 432-ІV).

Відповідно до умов, визначених цим Законом, здійснюється пенсійне забезпечення посадових осіб митної служби України, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників дипломатичної служби, суддів, службовців Національного банку України, працівників державних спеціалізованих установ судових експертиз, працівників державних і комунальних засобів масової інформації, чотирьох помічників-консультантів народного депутата України.

Згідно зі статтею 20 Закону України «Про статус народного депутата України» народному депутату України призначалася пенсія в розмірі 80 відсотків місячної заробітної плати нині працюючого народного депутата з урахуванням всіх доплат та надбавок до посадового окладу. За кожний повний рік роботи понад 25 років для чоловіків і 20 років для жінок пенсія за віком та по інвалідності збільшується на один відсоток наведеного вище заробітку, але не більше ніж до 90 (включно) відсотків зазначеного заробітку без обмеження граничного розміру пенсії.

Прокурорам і слідчим з відповідним стажем роботи пенсія призначалася в розмірі 80 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, на які нараховуються страхові внески. За кожен повний рік роботи понад 10 років на цих посадах пенсія збільшується на 2 відсотки, але не більше 90 відсотків від суми місячного (чинного) заробітку (стаття 50¹ Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ в редакції Закону України від 12 липня 2001 року № 2663-ІІІ).

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, оскільки відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Зазначеними законами розмір пенсії відповідним категоріям громадян визначався у відсотках до заробітної плати і не фіксувався максимальний граничний розмір пенсії у грошовому еквіваленті.

Натомість абзацом третім пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування встановлено обмеження розміру заробітної плати, з якої обчислюється пенсія, максимальною величиною фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів. Окрім того, абзацом четвертим пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування в редакції Закону визначено, що у разі, якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004).

Положення абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування щодо обмеження розміру пенсії із солідарної системи не узгоджуються з конституційним положенням про гарантування права на соціальний захист, складовою якого є пенсійне забезпечення за рахунок також бюджетних джерел (стаття 46 Конституції України).

Отже, положення зазначених абзаців суперечать частині третій статті 22 Конституції України і є неконституційними. У зв'язку з цим абзац п'ятий пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування в редакції Закону припиняє дію.

6. У процесі розгляду справи встановлено, що пунктом 5 розділу 55 Закону доповнено статтю 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399) частинами четвертою, п'ятою такого змісту:

«Загальна сума грошового забезпечення для обчислення пенсій, що призначаються відповідно до цього Закону, не повинна перевищувати максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час призначення пенсії.

У разі якщо розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначеної відповідно до цього Закону, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсії, таким особам пенсія виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір».

Конституційний Суд України вважає положення частин четвертої, п'ятої статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» такими, що також не відповідають Конституції України, з підстав, викладених у пунктах 4, 5 цього Рішення. Керуючись приписом частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України дійшов висновку про необхідність визнання неконституційними зазначених положень цього Закону, оскільки вони впливають на прийняття об'єктивного і справедливого рішення у справі.

Правова позиція Конституційного Суду України з питань обмеження пільг, компенсацій і гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів у зазначених рішеннях Конституційного Суду України полягає в тому, що комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту їх та їхніх сімей, зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, певним обмеженням конституційних прав і свобод. Здійснення таких заходів не залежить від розміру доходів цих осіб чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер. Ці гарантії не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації. А тому вказані положення Закону не відповідають також вимогам частини п'ятої статті 17 Конституції України.

7. Статтею 126 Конституції України закріплено основоположні принципи здійснення правосуддя в Україні – незалежність і недоторканність суддів.

Конституційний статус судді передбачає надання йому в майбутньому статусу судді у відставці, що також є гарантією належного здійснення правосуддя, дає підстави ставити до суддів високі вимоги і зберігати довіру до їх компетентності та неупередженості.

Аналіз норм Конституції України свідчить, що надання судді за рахунок держави матеріального і соціального захисту (заробітна плата, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо), що відповідає його високому статусу, є гарантією забезпечення незалежності.

Кожна держава, як зазначається в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року № (94) 12, має «забезпечити те, щоб статус і винагорода суддів відповідали гідності їхньої професії та відповідальності, яку вони беруть на себе».

Право судді, який перебуває у відставці, на пенсійне та щомісячне довічне грошове утримання є гарантією незалежності працюючих суддів. Щомісячне довічне грошове утримання – це особлива форма соціального забезпечення суддів, зміст якої полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню їх належного матеріального утримання, в тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді. Умови і порядок його виплати визначені Законом України «Про статус суддів».

Щомісячне довічне грошове утримання судді у встановленому розмірі спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага.

Особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування, які визначені Конституцією України та цим Законом.

Згідно зі статтею 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Це положення передбачає і фінансування щомісячного довічного грошового утримання суддів за рахунок коштів Державного бюджету України, а не Пенсійного фонду України.

Особливий порядок фінансування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій їх незалежності і спрямований на забезпечення належних умов для здійснення незалежного правосуддя.

Цей конституційний припис кореспондується з положеннями Європейської хартії про закон «Про статус суддів», які передбачають, що рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов'язків повинен бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку суддів і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість (пункт 6.1). Статус забезпечує судді, який досяг передбаченого законом віку для припинення повноважень пі-

ся здійснення професійної діяльності протягом визначеного строку, право на отримання виплат (пенсії, щомісячного довічного грошового утримання), рівень яких має бути якомога ближчим до рівня його останньої заробітної плати на посаді судді (пункт 6.4).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що Закон про пенсійне страхування регулює питання щодо права громадян на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг і не може змінювати умови і порядок виплати щомісячного довічного грошового утримання суддів, врегульовані Законом України «Про статус суддів».

Передбачений Законом про пенсійне страхування порядок нарахування щомісячного довічного грошового утримання обмежив визначений Законом України «Про статус суддів» розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів. Залишивши незмінним зміст права на щомісячне довічне грошове утримання суддів, Закон звужив обсяг цього права, встановивши граничну межу для виплати суддям щомісячного довічного грошового утримання, і водночас знизив досягнутий рівень гарантій незалежності суддів. Таким чином, вказане положення Закону не відповідає також вимогам статті 126 Конституції України.

Що ж до невідповідності зазначених у конституційному поданні Верховного Суду України положень законів статті 130 Конституції України, то Конституційний Суд України не вбачає їх неконституційності, оскільки вони не перебувають у зв'язку з обмеженням права на пенсійне та щомісячне довічне грошове забезпечення суддів.

8. Конституція України з метою забезпечення права громадян на судовий захист, здійснення правосуддя неупередженим судом закріпила правило, що незалежність суддів гарантується Конституцією і законами України. Гарантії, встановлені у законах України «Про статус суддів», «Про судоустрій України», мають конституційний зміст і разом з визначеними Основним Законом України складають єдину систему гарантій незалежності суддів.

Частиною третьою статті 11 Закону України «Про статус суддів» передбачено, що гарантії незалежності суддів, включаючи заходи їх правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами України і Автономної Республіки Крим. Це положення кореспондується з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України», згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу передбачених законом гарантій самостійності судів, незалежності та правової захищеності суддів.

Зазначені положення узгоджуються з вимогами міжнародних актів про незалежність суддів і спрямовані на забезпечення стабільності досягнутого рівня гарантій незалежності суддів, які є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. За своїм конституційним змістом вони встановлюють принцип заборони ска-

сування чи зниження досягнутого рівня змісту та обсягу гарантій незалежності суддів. Тому положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» необхідно розглядати у контексті статті 126 Конституції України і в сув'язі з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України».

Конституційний Суд України, розглядаючи справу щодо незалежності суддів, у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 зазначив, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів. Визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів як необхідні умови здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом мають бути реально забезпечені. Не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканості суддів у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.

Особливий статус судді, гарантії його незалежності визначаються Конституцією України і законами, зокрема Законом України «Про статус суддів», що виключає в процесі його конкретизації та розвитку обмеження законодавчо встановлених гарантій статусу судді або зниження їх рівня. Будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя і права громадян на захист прав і свобод незалежним судом.

Отже, за змістом статті 126 Конституції України положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» у взаємозв'язку з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України» треба розуміти як таке, що гарантує досягнутий рівень незалежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесених змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення.

9. Вирішуючи питання про надання офіційного тлумачення статей 42, 43, 44, 45 Закону України «Про статус суддів», Конституційний Суд України вважає, що конституційне подання Верховного Суду України в цій частині не відповідає вимогам пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України», оскільки в ньому не зазначені конкретні положення названих статей, тлумачення яких має бути надано. Тому конституційне провадження в цій частині підлягає припиненню.

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

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

1) положення абзацу третього пункту 13 розділу XV «Прикінцеві поло-

ження» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV, яким встановлено, що з дня набрання чинності цим Законом, при призначенні пенсій відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, заробітна плата для обчислення пенсії враховується в межах максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, що діяла на день одержання зазначеного заробітку;

2) положення абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV, відповідно до якого:

«У разі якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір»;

3) положення частин четвертої, п'ятої статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV, відповідно до яких:

«Загальна сума грошового забезпечення для обчислення пенсій, що призначаються відповідно до цього Закону, не повинна перевищувати максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час призначення пенсії.

У разі якщо розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначеної відповідно до цього Закону, перевищує 90 відсотків макси-

мальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсії, таким особам пенсія виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір».

2. За змістом статті 126 Конституції України положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» у взаємозв'язку з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України» треба розуміти як таке, що гарантує досягнутий рівень незалежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесенні змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення.

3. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо надання офіційного тлумачення положень статей 42, 43, 44, 45 Закону України «Про статус суддів» 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».

4. Положення зазначених законів України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

5. 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.

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу о соответствии
Конституции Украины (конституционности)
положений абзацев третьего, четвертого пункта 13 раздела XV
«Заключительные положения»
Закона Украины «Об общеобязательном
государственном пенсионном страховании»
и официальном толковании положения
части третьей статьи 11
Закона Украины «О статусе судей»
по конституционным представлениям
Верховного Суда Украины и 50 народных депутатов Украины
(дело об уровне пенсии
и ежемесячного пожизненного денежного содержания)**

г. Киев
11 октября 2005 года
№ 8-рп/2005

Дело № 1-21/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Евграфова** Павла Борисовича, **Ивашенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича – судья-докладчик, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

с участием представителей субъектов права на конституционное представление: Волкова Александра Федоровича – судьи Верховного Суда Украины, Барабаша Александра Леонидовича – вице-президента Ассоциации народных депутатов Украины, Крижановского Владимира Петровича – члена правления Ассоциации народных депутатов Украины; представителя Президента Украины Ефименко Леонида Васильевича – заместителя Министра юстиции Украины; представителей Кабинета Министров Украины: Богданова Леонида Владиславовича – заместителя Председателя Государственной судебной администрации Украины, Горячей Елены Васильевны – заместителя Министра труда и социальной политики Укра-

ины, Матвийчука Владимира Макаровича – заместителя Министра финансов Украины; представителей Верховной Рады Украины: Надраги Василия Ивановича – народного депутата Украины, председателя подкомитета по делам пенсионеров и пенсионного обеспечения Комитета Верховной Рады Украины по делам пенсионеров, ветеранов и инвалидов, Селиванова Анатолия Александровича – Постоянного представителя Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины,

рассмотрел в пленарном заседании дело о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений абзаца третьего пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» от 9 июля 2003 года № 1058-IV (Ведомости Верховной Рады Украины, 2003 г., № 49–51, ст. 376), абзаца четвертого пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» в редакции Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год» и некоторые другие законодательные акты Украины» от 25 марта 2005 года № 2505-IV (Ведомости Верховной Рады Украины, 2005 г., № 17, № 18–19, ст. 267) и официальном толковании положений части третьей статьи 11, статей 42, 43, 44, 45 Закона Украины «О статусе судей» от 15 декабря 1992 года № 2862-XII (Ведомости Верховной Рады Украины, 1993 г., № 8, ст. 56) со следующими изменениями по конституционным представлениям Верховного Суда Украины и 50 народных депутатов Украины.

Поводом к рассмотрению дела в соответствии со статьями 39, 40 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стали конституционные представления Верховного Суда Украины и 50 народных депутатов Украины.

Основанием к рассмотрению дела согласно статьям 71, 82, 93 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является наличие спора относительно конституционности указанных положений Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании», а также практическая необходимость в официальной интерпретации положения части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей».

Заслушав судью-докладчика Савенко Н. Д., объяснения Волкова А. Ф., Барабаша А. Л., Крижановского В. П., Ефименко Л. В., Богданова Л. В., Горячей Е. В., Матвийчука В. М., Надраги В. И., Селиванова А. А. и исследовав материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъект права на конституционное представление – Верховный Суд Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать положения пункта 8 раздела 48 Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год» и некоторые другие законодательные акты Украины» (далее –

Закон), абзаца четвертого пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона Украины «Об всеобщем обязательном государственном пенсионном страховании» (далее – Закон о пенсионном страховании) не соответствующими Конституции Украины (неконституционными).

Пунктом 8 раздела 48 Закона дополнен пункт 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании абзацем четвертым следующего содержания: «В случае, если размер пенсии, ежемесячного пожизненного денежного содержания (с учетом надбавок, повышений, дополнительных пенсий, целевой денежной помощи и пенсий за особые заслуги перед Украиной и других доплат к пенсиям, установленных законодательством), назначенных в соответствии с указанными в абзацах первом и втором настоящего пункта законодательными актами, превышает 90 процентов максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время выплаты пенсий таким лицам, пенсия или ежемесячное пожизненное денежное содержание выплачивается в сумме, не превышающей указанный размер».

Как подчеркивается в конституционном представлении, по этому положению судьям разных уровней будет начисляться ежемесячное пожизненное денежное содержание в одинаковых размерах. Для значительного количества судей этот размер по сравнению с нынешним существенным образом уменьшится, то есть гарантии материальной и социальной защиты судей будут существенно снижены и ограничены. Такие ограничения противоречат статьям 22, 126, 130 Конституции Украины.

Верховный Суд Украины поднимает вопрос о предоставлении официального толкования положения части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» относительно определения смысла приведенного положения, в частности, является ли оно той нормой, которая в соответствии со статьей 126 Конституции Украины гарантирует независимость, неприкосновенность судей и делает невозможным внесение другими нормативными актами изменений в этот и иные законы и подзаконные нормативные акты. Кроме того, Верховный Суд Украины просит истолковать статьи 42, 43, 44, 45 этого Закона.

Субъект права на конституционное представление – 50 народных депутатов Украины – обратился с ходатайством признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения абзаца четвертого пункта 8 раздела 48 Закона, абзаца четвертого пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании. Народные депутаты Украины также считают неконституционным положение абзаца третьего пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании.

Действие этой нормы распространяется на лиц, которые имеют право на получение пенсии в соответствии с законами Украины «О государ-

ственной службе», «О Национальном банке Украины», «О дипломатической службе», «О службе в органах местного самоуправления», «О прокуратуре», «О статусе народного депутата Украины», «О статусе судей», «О судебной экспертизе», «О статусе и социальной защите граждан, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы», «О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов», «О научной и научно-технической деятельности», Таможенным кодексом Украины и Положением о помощнике-консультанте народного депутата Украины.

По мнению народных депутатов Украины, указанными положениями введены ограничение и уменьшение размера пенсий отдельным категориям граждан Украины, что приводит к сужению содержания и объема права на пенсионное обеспечение.

Как замечают народные депутаты Украины, пенсионное обеспечение граждан, которые выполняют или выполняли государственные функции на должностях со специальным статусом, является важным элементом государственных гарантий материальной и социальной защиты соответствующих лиц с целью надлежащего выполнения ими особых профессиональных обязанностей, связанных в том числе с определенными ограничениями конституционных прав и свобод. Поэтому право на пенсионное обеспечение соответствующих категорий граждан, установленное законами Украины, является не подлежащим сужению или ограничению в соответствии с требованиями статей 22 и 64 Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины считает необходимым исследовать конституционность спорных положений тех законов, в которые внесены изменения Законом, поскольку согласно абзацу восьмому пункта 1 Заключительных положений Закона изменения в законы Украины являются составной частью этих законов и действуют в соответствии со сроком действия этих законов, а следовательно, именно эти положения, а не другие, на которые указывают субъекты права на конституционное представление, являются объектом проверки на соответствие Конституции Украины.

2. Конституционный Суд Украины, учитывая, что конституционные представления касаются одного и того же вопроса, Определением от 14 июня 2005 года объединил их в одно конституционное производство по делу.

3. Президент Украины в письмах в Конституционный Суд Украины обращает внимание на то, что поставленные народными депутатами Украины вопросы необходимо рассматривать как в контексте конституционного запрета сужения содержания и объема существующих прав при принятии новых законов или внесении изменений в действующие, так и с учетом особенностей правового статуса каждой из категорий лиц, указанных в соответствующих законах.

Для отдельных категорий лиц предусмотрен особый порядок пенсионного обеспечения с учетом их правового статуса, профессиональных обя-

занностей, повышенных требований к дисциплине, ограничений и других особенностей, связанных с риском для жизни и здоровья, что и обусловило установление дополнительных гарантий социального обеспечения таких лиц. Ограничение этих гарантий не соответствует статьям 3, 22, 48 Конституции Украины.

Законами определен принципиально разный подход при исчислении судьям размера пенсии и ежемесячного пожизненного денежного содержания. Однако Законом о пенсионном страховании, которым, исходя из предмета его регулирования, не должен решаться вопрос о начислении ежемесячного пожизненного денежного содержания (поскольку оно исчисляется без применения предельной суммы заработной платы, из которой уплачиваются страховые взносы (сборы) в социальные фонды), введено ограничение выплаты ежемесячного пожизненного денежного содержания в таком же порядке и на таких же условиях, как и для выплаты пенсий.

Президент Украины считает, что оспариваемые положения законов нарушают установленные Конституцией Украины и соответствующими законами гарантии материального и социального обеспечения судей.

По мнению Председателя Верховной Рады Украины, поставленный народными депутатами Украины вопрос требует тщательного исследования относительно конституционности. Пункт 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании является обязательным к применению независимо от того, на основании какого закона назначается (пересчитывается) пенсия. Председатель Верховной Рады Украины приводит позицию Комитета Верховной Рады Украины по делам пенсионеров, ветеранов и инвалидов, высказанную в письме от 21 июня 2005 года: «Вполне закономерным является установление нормы по ограничению выплаты пенсии или ежемесячного пожизненного денежного содержания 90 процентами величины фактических расходов на оплату труда, из которой уплачены взносы».

Относительно конституционных представлений Верховного Суда Украины Председатель Верховной Рады Украины на основании системного анализа положений статей 22, 64, 126 Конституции Украины, правовых позиций Конституционного Суда Украины по вопросам гарантий независимости судей и судов и части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» делает вывод, что конституционный принцип гарантированности конституционных прав и свобод, конкретизированный посредством требования невозможности их упразднения или сужения, распространяется также на нормы материального и социального обеспечения судей и их социальной защиты.

Устранение коллизии между нормами специальных законов, устанавливающими назначение пенсии без ограничения ее предельного размера отдельным категориям лиц, и теми общими законодательными актами, которые в тоже время предусматривают ограничение ее размера суммами их заработной платы, на которые начисляется сбор на обязательное государственное пенсионное страхование, должно осуществляться при усло-

вии соблюдения прав на надлежащее пенсионное обеспечение всех категорий граждан, пенсионное обеспечение которых определяется специальными законами.

Комитет Верховной Рады Украины по вопросам правовой политики, поддерживая позицию Верховного Суда Украины, исходит из того, что пенсию и ежемесячное пожизненное денежное содержание следует рассматривать как основную и дополнительную форму материального обеспечения судьи в отставке. Закон о пенсионном страховании не может упразднить положения специальных норм Закона Украины «О статусе судей», в частности в части предоставления судьям пожизненного денежного содержания.

Конституция Украины определяет гарантированный минимум прав и свобод, к которому могут быть приобщены дополнительные гарантии. Такой «минимальной» гарантией, по мнению Комитета, является закрепленное статьей 46 Основного Закона Украины право каждого гражданина на социальную защиту, в том числе в старости и в иных случаях, предусмотренных законом. Это право гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения.

Кабинет Министров Украины в письмах в Конституционный Суд Украины подчеркивает, что для страхователей и застрахованных лиц, в том числе судей, страховые взносы начисляются в соответствии с законодательством на суммы фактических расходов на оплату труда (денежного обеспечения) в пределах максимальной величины, которая определяется законом. Судьи, получающие денежные выплаты в разных размерах, пользуются одинаковым правом относительно освобождения от начисления взносов на сумму денежного обеспечения, превышающую указанную максимальную величину. Поэтому вполне закономерным является установление нормы по ограничению выплаты пенсии или ежемесячного пожизненного денежного содержания 90 процентами величины расходов на оплату труда, из которой уплачены взносы.

Государственная судебная администрация Украины считает, что с принятием указанных изменений ограничены гарантии независимости судей, предусмотренные статьями 126, 130 Конституции Украины, статьей 11 Закона Украины «О статусе судей».

Главное научно-экспертное управление Аппарата Верховной Рады Украины подчеркивает, что установление ограниченного размера заработка для исчисления пенсии указанным категориям лиц суммами дохода, на которые начисляется сбор на обязательное государственное пенсионное страхование, не имеет надлежащих экономических оснований, поскольку финансирование дополнительной части их пенсионного обеспечения осуществляется непосредственно из государственного бюджета и не предусматривает увязывание размера пенсии с размером уплаченных взносов.

Представители субъектов права на конституционные представления, Президента Украины, Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины в своих выступлениях на пленарном заседании Конституционного Суда Украины поддержали позиции, изложенные в письмах соответствующих органов в Конституционный Суд Украины.

4. Решая затронутые в конституционных представлениях вопросы, Конституционный Суд Украины исходит из следующего.

В Украине как социальном, правовом государстве политика направляется на создание условий, которые обеспечивают достаточный жизненный уровень, свободное и всестороннее развитие человека как высочайшей социальной ценности, его жизнь и здоровье, честь и достоинство. Утверждение и соблюдение закрепленных в нормативно-правовых актах социальных стандартов является конституционной обязанностью государства. Деятельность его правотворческих и правоприменяющих органов должна осуществляться по принципам справедливости, гуманизма, верховенства и прямого действия норм Конституции Украины, а полномочия – в установленных Основным Законом Украины пределах и в соответствии с законами.

Указанные конституционные принципы, на которых базируется осуществление прав и свобод человека и гражданина в Украине, включая и право на пенсионное обеспечение, предусматривают по смыслу статей 1, 3, 6 (часть вторая), 8, 19 (часть вторая), 22, 23, 24 (часть первая) Основного Закона Украины правовые гарантии, правовую определенность и связанную с ними предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения, необходимые для того, чтобы участники соответствующих правоотношений имели возможность предусматривать следствия своих действий и быть уверенными в своих законных ожиданиях, что приобретенное ими на основании действующего законодательства право, его содержание и объем будет ими реализовано, то есть приобретенное право не может быть упразднено, сужено.

Согласно статье 22 Конституции Украины закрепленные ею права и свободы не являются исчерпывающими, гарантируются и не могут быть упразднены. При принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод.

Содержание прав и свобод человека – это условия и средства, которые определяют материальные и духовные возможности человека, необходимые для удовлетворения потребностей его существования и развития. Объем прав человека – это количественные показатели соответствующих возможностей, которые характеризуют его множественность, величину, интенсивность и степень проявления и выражены в определенных единицах измерения.

Сужение содержания прав и свобод означает уменьшение признаков, содержательных характеристик возможностей человека, которые отображаются соответствующими правами и свободами, то есть качественных

характеристик права. Сужение объема прав и свобод – это уменьшение круга субъектов, размера территории, времени, размера либо количества благ или любых других количественно измеримых показателей использования прав и свобод, то есть их количественной характеристики.

5. Право на пенсионное обеспечение является составной конституционного права на социальную защиту. Согласно статье 46 Конституции Украины это право гарантируется всеобщим государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения.

Содержание и объем права граждан на пенсионное обеспечение состоит в их материальном обеспечении путем предоставления трудовых и социальных пенсий, то есть ежемесячных пенсионных выплат соответствующего размера, в случае достижения лицом предусмотренного законом возраста либо признания его инвалидом или получения членами его семьи этих выплат в определенных законом случаях.

Установив в законе правовые основания назначения пенсий, их размеры, порядок исчисления и выплаты, законодатель может определять как общие условия их назначения, так и особенности обретения права на пенсию, включая для отдельных категорий граждан льготные условия назначения пенсии в зависимости от ряда объективно значимых обстоятельств, которые характеризуют трудовую деятельность (особенности условий труда, профессия, выполняемые функции, квалификационные требования, ограничения, степень ответственности и т. п.). Законодатель должен делать это с соблюдением требований Конституции Украины, в том числе принципов равенства и справедливости.

Право на пенсионное обеспечение, общие условия, порядок начисления и размер пенсий определяются, в частности, законами Украины «О пенсионном обеспечении», «Об всеобщем государственном пенсионном страховании».

Для отдельных категорий граждан пенсионное обеспечение устанавливается другими нормативно-правовыми актами с учетом особенностей условий труда, характера выполняемой работы, ее сложности и значимости, степени ответственности, определенных ограничений конституционных прав и свобод.

По Закону Украины «О государственной службе» от 16 декабря 1993 года № 3723-ХІІ пенсии государственным служащим назначались в размере 80 процентов суммы их должностного оклада с учетом надбавок, предусмотренных настоящим Законом, без ограничения предельного размера пенсии (статья 37).

В 2003 году часть вторая статьи 37 Закона Украины «О государственной службе» была изложена в новой редакции. В частности, она устанавливала, что пенсия государственным служащим назначается в размере 80 процентов от сумм их заработной платы, на которые начисляется сбор на обязательное государственное пенсионное страхование, без ограниче-

ния предельного размера пенсии (Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной службе» от 16 января 2003 года № 432-IV).

В соответствии с условиями, определенными этим Законом, осуществляется пенсионное обеспечение должностных лиц таможенной службы Украины, должностных лиц органов местного самоуправления, работников дипломатической службы, судей, служащих Национального банка Украины, работников государственных специализированных учреждений судебных экспертиз, работников государственных и коммунальных средств массовой информации, четырех помощников-консультантов народного депутата Украины.

Согласно статье 20 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» народному депутату Украины назначалась пенсия в размере 80 процентов месячной заработной платы ныне работающего народного депутата с учетом всех доплат и надбавок к должностному окладу. За каждый полный год работы свыше 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин пенсия по возрасту и по инвалидности увеличивается на один процент приведенного выше заработка, но не более чем до 90 (включительно) процентов указанного заработка, без ограничения предельного размера пенсии.

Прокурорам и следователям с соответствующим стажем работы пенсия назначалась в размере 80 процентов от суммы их месячной (действующей) заработной платы, в которую включаются все виды оплаты труда, на которые начисляются страховые взносы. За каждый полный год работы свыше 10 лет на этих должностях пенсия увеличивается на 2 процента, но не более 90 процентов от суммы месячного (действующего) заработка (статья 50¹ Закона Украины «О прокуратуре» от 5 ноября 1991 года № 1789-ХІІ в редакции Закона Украины от 12 июля 2001 года № 2663-ІІІ).

Закон Украины «О статусе и социальной защите граждан, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы» от 28 февраля 1991 года № 796-ХІІ определяет основные положения относительно реализации конституционного права граждан, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы, на охрану их жизни и здоровья, поскольку в соответствии со статьей 50 Конституции Украины каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права ущерба.

Указанными законами размер пенсии соответствующим категориям граждан определялся в процентах к заработной плате и не фиксировался максимальный предельный размер пенсии в денежном эквиваленте.

Вместо этого абзац третий пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании устанавливает ограничение размера заработной платы, из которой исчисляется пенсия, максимальной величиной фактических расходов на оплату труда наемных работников, с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды. Кроме того, абзацем четвертым пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании в редакции Закона определено, что в случае, если размер пенсии, ежемесячного пожизненного

денежного содержания (с учетом надбавок, повышений, дополнительных пенсий, целевой денежной помощи и пенсий за особые заслуги перед Украиной и других доплат к пенсиям, установленных законодательством), назначенных в соответствии с указанными в абзацах первом и втором настоящего пункта законодательными актами, превышает 90 процентов максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время выплаты пенсий таким лицам, пенсия или ежемесячное пожизненное денежное содержание выплачивается в сумме, не превышающей указанный размер.

Конституционный Суд Украины неоднократно рассматривал проблему, связанную с реализацией права на социальную защиту, недопустимостью ограничения конституционного права граждан на достаточный жизненный уровень, и сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой Конституция и законы Украины выделяют определенные категории граждан Украины, которые нуждаются в дополнительных гарантиях социальной защиты со стороны государства. К ним, в частности, относятся граждане, которым пенсия назначается по специальным законам. В решениях Конституционного Суда Украины отмечалось, что льготы, компенсации, гарантии являются видом социальной помощи и необходимой составной конституционного права на достаточный жизненный уровень, поэтому сужение содержания и объема этого права путем принятия новых законов или внесения изменений в действующие законы по статье 22 Конституции Украины не допускается (решения Конституционного Суда Украины от 6 июля 1999 года № 8-рп/99, от 20 марта 2002 года № 5-рп/2002, от 17 марта 2004 года № 7-рп/2004, от 1 декабря 2004 года № 20-рп/2004).

Положения абзацев третьего, четвертого пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании относительно ограничения размера пенсии из солидарной системы не согласовываются с конституционным положением о гарантировании права на социальную защиту, составной которого является пенсионное обеспечение за счет также бюджетных источников (статья 46 Конституции Украины).

Следовательно, положения указанных абзацев противоречат части третьей статьи 22 Конституции Украины и являются неконституционными. В связи с этим абзац пятый пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона о пенсионном страховании в редакции Закона прекращает действие.

6. В процессе рассмотрения дела установлено, что пунктом 5 раздела 55 Закона дополнена статья 43 Закона Украины «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и некоторых других лиц» от 9 апреля 1992 года

№ 2262-ХІІ (Ведомости Верховной Рады Украины, 1992 г., № 29, ст. 399) частями четвертой, пятой следующего содержания:

«Общая сумма денежного довольствия для исчисления пенсий, назначаемых в соответствии с настоящим Законом, не должна превышать максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время назначения пенсии.

В случае если размер пенсии (с учетом надбавок, повышений, дополнительных пенсий, целевой денежной помощи, пенсий за особые заслуги перед Украиной и других доплат к пенсиям, установленных законодательством), назначенной в соответствии с настоящим Законом, превышает 90 процентов максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время выплаты пенсии, таким лицам пенсия выплачивается в сумме, не превышающей указанный размер».

Конституционный Суд Украины считает положения частей четвертой, пятой статьи 43 Закона Украины «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и некоторых других лиц» не соответствующими Конституции Украины на основаниях, изложенных в пунктах 4, 5 настоящего Решения. Руководствуясь предписанием части третьей статьи 61 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины пришел к выводу о необходимости признания неконституционными указанных положений этого Закона, поскольку они влияют на принятие объективного и справедливого решения по делу.

Правовая позиция Конституционного Суда Украины по вопросам ограничения льгот, компенсаций и гарантий военнослужащих и работников правоохранительных органов в указанных решениях Конституционного Суда Украины состоит в том, что комплекс организационно-правовых и экономических мер, направленных на обеспечение социальной защиты их и их семей, обусловлен особенностью профессиональных обязанностей, связанных с риском для жизни и здоровья, жесткими требованиями к дисциплине, профессиональной пригодности, определенным ограничением конституционных прав и свобод. Осуществление таких мер не зависит от размера доходов этих лиц или наличия финансирования из бюджета, а имеет безусловный характер. Эти гарантии не могут быть упразднены или снижены без соответствующей компенсации. А потому указанные положения Закона не соответствуют также требованиям части пятой статьи 17 Конституции Украины.

7. Статьей 126 Конституции Украины закреплены основоположные принципы осуществления правосудия в Украине – независимость и неприкосновенность судей.

Конституционный статус судьи предусматривает предоставление ему в будущем статуса судьи в отставке, что также служит гарантией надлежащего осуществления правосудия, дает основания предъявлять к судьям высокие требования и сохранять доверие к их компетентности и беспристрастности.

Анализ норм Конституции Украины свидетельствует, что предоставление судье за счет государства материальной и социальной защиты (заработная плата, пенсия, ежемесячное пожизненное денежное содержание и т. п.), соответствующей его высокому статусу, служит гарантией обеспечения независимости.

Каждое государство, как отмечается в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «Независимость, действенность и роль судей» от 13 октября 1994 года № (94) 12, должно «обеспечить то, чтобы статус и вознаграждение судей соответствовали достоинству их профессии и ответственности, которую они берут на себя».

Право судьи, находящегося в отставке, на пенсионное и ежемесячное пожизненное денежное содержание служит гарантией независимости работающих судей. Ежемесячное пожизненное денежное содержание – это особая форма социального обеспечения судей, содержание которой состоит в гарантированной государством ежемесячной освобожденной от уплаты налогов денежной выплате, служащей обеспечению их надлежащего материального содержания, в том числе после увольнения от выполнения обязанностей судьи. Условия и порядок его выплаты определены Законом Украины «О статусе судей».

Ежемесячное пожизненное денежное содержание судьи в установленном размере направлено на обеспечение достойного его статуса жизненного уровня, поскольку судья ограничен в праве зарабатывать дополнительные материальные блага.

Особенность ежемесячного пожизненного денежного содержания состоит в правовом регулировании, а также в источниках его финансирования, определенных Конституцией Украины и этим Законом.

Согласно статье 130 Конституции Украины государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. В Государственном бюджете Украины отдельно определяются расходы на удержание судов. Это положение предусматривает и финансирование ежемесячного пожизненного денежного содержания судей за счет средств Государственного бюджета Украины, а не Пенсионного фонда Украины.

Особый порядок финансирования судов и деятельности судей является одной из конституционных гарантий их независимости и направлен на обеспечение надлежащих условий для осуществления независимого правосудия.

Это конституционное предписание корреспондируется с положениями Европейской хартии о законе «О статусе судей», которые предусматривают, что уровень вознаграждения судьям за выполнение ими своих профессиональных обязанностей должен быть таким, чтобы защитить их от давления, которое может оказать воздействие на их решения или вообще поведение судей и таким образом повлиять на их независимость и беспристрастность (пункт 6.1). Статус обеспечивает судье, достигшему предусмотренного законом возраста для прекращения полномочий после осуществления профессиональной деятельности на протяжении определенного срока, право на получение выплат (пенсии, ежемесячного пожизненного денежного содержания), уровень которых должен быть как можно ближе к уровню его последней заработной платы на должности судьи (пункт 6.4).

Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что Закон о пенсионном страховании регулирует вопрос относительно права граждан на получение пенсионных выплат и социальных услуг и не может изменять условия и порядок выплаты ежемесячного пожизненного денежного содержания судей, урегулированные Законом Украины «О статусе судей».

Предусмотренный Законом о пенсионном страховании порядок начисления ежемесячного пожизненного денежного содержания ограничил определенный Законом Украины «О статусе судей» размер ежемесячного пожизненного денежного содержания судей. Оставив неизменным содержание права на ежемесячное пожизненное денежное содержание судей, Закон сузил объем этого права, установив предельную границу для выплаты судьям ежемесячного пожизненного денежного содержания, и одновременно снизил достигнутый уровень гарантий независимости судей. Таким образом, указанное положение Закона не соответствует также требованиям статьи 126 Конституции Украины.

Что же касается несоответствия указанных в конституционном представлении Верховного Суда Украины положений законов статье 130 Конституции Украины, то Конституционный Суд Украины не усматривает их неконституционности, поскольку они не находятся в связи с ограничением права на пенсионное и ежемесячное пожизненное денежное обеспечение судей.

8. Конституция Украины с целью обеспечения права граждан на судебную защиту, осуществления правосудия непредвзятым судом закрепила правило, что независимость судей гарантируется Конституцией и законами Украины. Гарантии, установленные в законах Украины «О статусе судей», «О судоустройстве Украины», имеют конституционное содержание и вместе с определенными Основным Законом Украины составляют единую систему гарантий независимости судей.

Частью третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» предусмотрено, что гарантии независимости судей, включая меры их правовой защиты, материального и социального обеспечения, распространяются на всех судей Украины и не могут быть упразднены или снижены другими

нормативными актами Украины и Автономной Республики Крым. Это положение корреспондируется с частью восьмой статьи 14 Закона Украины «О судостроительстве Украины», в соответствии с которой при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема предусмотренных законом гарантий самостоятельности судов, независимости и правовой защищенности судей.

Указанные положения согласовываются с требованиями международных актов о независимости судей и направлены на обеспечение стабильности достигнутого уровня гарантий независимости судей, которые являются необходимым условием осуществления правосудия непредвзятым, беспристрастным и справедливым судом. По своему конституционному смыслу они устанавливают принцип запрета упрощения или снижения достигнутого уровня содержания и объема гарантий независимости судей. Поэтому положение части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» следует рассматривать в контексте статьи 126 Конституции Украины и во взаимосвязи с частью восьмой статьи 14 Закона Украины «О судостроительстве Украины».

Конституционный Суд Украины, рассматривая дело о независимости судей, в Решении от 1 декабря 2004 года № 19-рп/2004 указал, что независимость судей является неотъемлемой составной их статуса, конституционным принципом организации и функционирования судов и профессиональной деятельности судей. Определенные Конституцией и законами Украины гарантии независимости судей как необходимые условия осуществления правосудия непредвзятым, беспристрастным и справедливым судом должны быть реально обеспечены. Не допускается снижение уровня гарантий независимости и неприкосновенности судей в случае принятия новых законов или внесения изменений в действующие законы.

Особый статус судьи, гарантии его независимости определяются Конституцией Украины и законами, в частности Законом Украины «О статусе судей», что исключает в процессе его конкретизации и развития ограничение законодательно установленных гарантий статуса судьи или снижение их уровня. Любое снижение уровня гарантий независимости судей противоречит конституционному требованию неуклонного обеспечения независимого правосудия и права граждан на защиту прав и свобод независимым судом.

Таким образом, по смыслу статьи 126 Конституции Украины положение части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» во взаимосвязи с частью восьмой статьи 14 Закона Украины «О судостроительстве Украины» следует понимать как гарантирующее достигнутый уровень независимости судей и запрещающее при принятии новых законов и других нормативных актов, внесении изменений в них упрощать или сужать существующие гарантии независимости судей, в том числе меры их правовой защиты и материального и социального обеспечения.

9. Решая вопрос о предоставлении официального толкования статей 42, 43, 44, 45 Закона Украины «О статусе судей», Конституционный Суд

Украины считает, что конституционное представление Верховного Суда Украины в этой части не соответствует требованиям пункта 4 части второй статьи 39 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», поскольку в нем не указаны конкретные положения названных статей, толкование которых должно быть дано. Поэтому конституционное производство в этой части подлежит прекращению.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150, 152 Конституции Украины, статьями 51, 61, 63, 65 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными):

1) положение абзаца третьего пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» от 9 июля 2003 года № 1058-IV, которым установлено, что со дня вступления в силу настоящего Закона, при назначении пенсий в соответствии с указанными в абзацах первом и втором настоящего пункта законодательными актами, заработная плата для исчисления пенсии учитывается в пределах максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, действовавшая на день получения указанного заработка;

2) положение абзаца четвертого пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» от 9 июля 2003 года № 1058-IV в редакции Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год» и некоторые другие законодательные акты Украины» от 25 марта 2005 года № 2505-IV, в соответствии с которым:

«В случае, если размер пенсии, ежемесячного пожизненного денежного содержания (с учетом надбавок, повышений, дополнительных пенсий, целевой денежной помощи и пенсий за особые заслуги перед Украиной и других доплат к пенсиям, установленных законодательством), назначенных в соответствии с указанными в абзацах первом и втором настоящего пункта законодательными актами, превышает 90 процентов максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время выплаты пенсий таким лицам, пенсия или ежемесячное пожизненное денежное содержание выплачивается в сумме, не превышающей указанный размер»;

3) положения частей четвертой, пятой статьи 43 Закона Украины «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и

рядового состава органов внутренних дел и некоторых других лиц» от 9 апреля 1992 года № 2262-ХІІ в редакции Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год» и некоторые другие законодательные акты Украины» от 25 марта 2005 года № 2505-IV, в соответствии с которыми:

«Общая сумма денежного довольствия для исчисления пенсий, назначаемых в соответствии с настоящим Законом, не должна превышать максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время назначения пенсии.

В случае если размер пенсии (с учетом надбавок, повышений, дополнительных пенсий, целевой денежной помощи, пенсий за особые заслуги перед Украиной и других доплат к пенсиям, установленных законодательством), назначенной в соответствии с настоящим Законом, превышает 90 процентов максимальной величины фактических расходов на оплату труда наемных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время выплаты пенсии, таким лицам пенсия выплачивается в сумме, не превышающей указанный размер».

2. По смыслу статьи 126 Конституции Украины положение части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» во взаимосвязи с частью восьмой статьи 14 Закона Украины «О судостроительстве Украины» следует понимать как гарантирующее достигнутый уровень независимости судей и запрещающее при принятии новых законов и других нормативных актов, внесении изменений в них упразднять или сужать существующие гарантии независимости судей, в том числе меры их правовой защиты и материального и социального обеспечения.

3. Прекратить конституционное производство по делу о предоставлении официального толкования положений статей 42, 43, 44, 45 Закона Украины «О статусе судей» по конституционному представлению Верховного Суда Украины на основании пункта 2 статьи 45 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» – несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины «О Конституционном Суде Украины».

4. Положения указанных законов Украины, признанные неконституционными, теряют силу со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

5. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

- *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no. 8-рп/2005 as of October 11, 2005*

The right to pension benefits forms an integral part of the constitutional right to social protection. This right is guaranteed by general mandatory state social insurance at the expense of the insurance payments of citizens, enterprises, institutions and organizations, and from budgetary and other sources of social security (article 46 of the Constitution).

The right to pension benefits, general terms and conditions, procedures of calculation and amount of pensions shall be determined by the Laws «On Pension benefits», «On General Mandatory State Pension Insurance» (hereinafter – the Law «On Pension Insurance»).

Paragraph 13.3 of Section XV Final Provisions of the Law «On Pension Insurance» restricts amount of wage payments to be taken as a basis for pension calculation, to the highest amount of actual expenditures for remuneration of waged laborers. Paragraph 13.4 of Chapter XV Final Provisions of the Law «On Pension Insurance» in the wording of the Law stipulates that if the amount of a pension, perpetual monthly monetary allowance (including all bonuses, raises, supplementary pension benefits, special pecuniary aid and pensions for special merits before Ukraine and other additional payments to pensions established by the law), granted in pursuance of legal acts, as referred to in paragraphs 1 and 2 herein, exceeds 90% of the highest amount of actual expenditures for remuneration of waged laborers, taxable income (profit), consolidated taxable income (the maximum sum of wage (income), from which insurance contributions (charges) are collected to social funds, as defined by the law as of payment of pensions to such persons), pension or perpetual monthly monetary allowance shall not exceed the said limit.

The provisions of paragraphs 13.3 and 13.4 of Section XV Final Provisions of the Law «On Pension Insurance» imposing limits on the pension amount in the solidary pension system fail to comply with the constitutional provisions on secured right to social protection, which includes pension benefits covered from the state budget (article 46 of the Constitution).

When considering the case, the Court concluded that paragraph 5 of Section 55 of the Law supplemented article 43 of the Law «On Pension Benefits of Servicemen, Command and Ordinary Personnel of Interior Bodies and Some Other Persons» no. 2262-XII as of April 9, 1992 with articles 43.4 and 43.5. Based on provisions of article 61.3 of the Law «On the Constitutional Court of

Ukraine», the Constitutional Court declared the said provisions of the Law as unconstitutional as affecting a fair and unbiased decision on the case.

The analysis of the constitutional norms indicates that pecuniary aid and social protection granted to a judge at the expense of the state budget (salary, pension, perpetual monthly monetary allowance etc.) secures his/her high status and independence.

The right of a retired judge for pension and perpetual monthly monetary allowance secures independence of working judges. Perpetual monthly monetary allowance is the special form of social protection of judges, which is the state-secured monthly tax-free payment, assuring material security of judges, including the retired ones. The Law «On the Status of Judges» sets forth terms and conditions of such payments.

Subject to article 130 of the Constitution, the state ensures funding of and proper conditions for operation of courts and activity of judges. Expenditures for maintenance of courts are allocated separately in the State Budget of Ukraine. This provision provides for funding of perpetual monthly monetary allowance of judges from the State Budget of Ukraine, and not from the State Pension Fund of Ukraine.

The procedure of calculation of perpetual monthly monetary allowance, as established by the Law «On Pension Insurance», restricts the amount of perpetual monthly monetary allowance of judges determined by the Law «On the Status of Judges». While preserving the right to perpetual monthly monetary allowance of judges, the Law has restricted the scope of right to the upper limit of the perpetual monthly monetary allowance of judges and, at the same time, decreased the achieved level of guaranties of independence of judges.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine recognized the following acts as failing to comply with the Constitution (unconstitutional):

1) provisions of paragraph 13.3 of Section XV Final Provisions of the Law of Ukraine «On General Mandatory State Pension Insurance» no. 1058-IV as of July 9, 2003;

2) provisions of paragraph 13.4 of Section XV Final Provisions of the Law of Ukraine «On General Mandatory State Pension Insurance» no. 1058-IV as of July 9, 2003 in the wording of the Law «On Amending the Law «On the State Budget of Ukraine for 2005 and some other statutory acts of Ukraine» no. 2505-IV as of March 25, 2005;

3) provisions of articles 43.4 and 43.5 of the Law «On Pension Benefits of Servicemen, Command and Ordinary Personnel of Interior Bodies and Some Other Persons» no. 2262-XII as of April 9, 1992 in the wording of the Law «On Amending the Law «On the State Budget of Ukraine for 2005 and some other statutory acts of Ukraine» no. 2505-IV as of March 25, 2005.

Subject to article 126 of the Constitution the provisions of article 11.3 of the Law «On Status of Judges» and article 14.8 of the Law «On Judicial System of Ukraine» shall be treated as securing the achieved level of independence of the judiciary and prohibiting adoption of new laws and other statutory acts, amendments, cancellation thereof or restriction of any current guaranties of independence of judges, including arrangements for their legal protection, material and social support.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням
61 народного депутата України
про офіційне тлумачення положень пункту 10
частини першої статті 106, частин першої, другої,
четвертої статті 118, частини третьої статті 133,
частини другої статті 140 Конституції України,
частини четвертої статті 1, частини другої статті 8,
частини четвертої статті 9 Закону України
«Про місцеві державні адміністрації»,
пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення»
Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»
(справа про особливості здійснення виконавчої влади
та місцевого самоврядування в районах міста Києва)

м. Київ
13 жовтня 2005 року
№ 9-рп/2005

Справа № 1-22/2005

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 20–21, ст. 190), пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня

1999 року № 401-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 11, ст. 79) щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, зокрема порядку призначення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 61 народного депутата України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 41, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації зазначених положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ».

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 61 народний депутат України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, зокрема порядку призначення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад.

Необхідність в офіційному тлумаченні та роз'ясненні положень зазначених правових актів автори клопотання обґрунтовують тим, що Конституція України і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не передбачають «існування та функціонування районних у місті Києві державних адміністрацій ні як органів виконавчої влади, ні як органів місцевого самоврядування». Для міста Києва Конституція України (частина друга статті 118) виокремлює особливості здійснення влади, що визначаються окремим Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Відповідно до цього Закону «ради своїми рішеннями створили на базі районних у місті Києві державних адміністрацій власні виконавчі органи, які паралельно виконують функцію державної виконавчої влади». А тому,

на думку народних депутатів України, є практична необхідність в інтерпретації положень названих правових актів з метою з'ясування питання, «чи може бути призначена на посаду голови районної у місті Києві державної адміністрації особа, обрана головою районної у місті ради?»).

2. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування у листі до Конституційного Суду України зазначив, що особливості здійснення виконавчої влади в місті Києві, її взаємодії з системою місцевого самоврядування регулюються пунктом 2 розділу VII Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Їх суть полягає в тому, що міська та районні у місті Києві ради мають формувати свої власні виконавчі органи на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції виконавчої влади. Головою районної у місті Києві державної адміністрації має призначатися Президентом України «лише особа, обрана відповідною районною радою її головою».

3. За висновками Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Національної академії державного управління при Президентові України районні в місті Києві державні адміністрації є єдиними в організаційному відношенні органами, які виконують функції виконавчих органів відповідних районних у місті Києві рад та паралельно функції місцевих органів виконавчої влади. Особливістю здійснення виконавчої влади у районах міста Києва за Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» є об'єднання в районних у місті Києві державних адміністраціях функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування, що зумовлює особливий порядок призначення та звільнення голів цих адміністрацій.

На думку фахівців названих установ, посаду голови районної державної адміністрації в місті Києві може займати лише особа, обрана головою відповідної районної в місті Києві ради.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України вважає, що відповідно до Конституції України (частина перша статті 133, частини четверта, п'ята статті 140), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 1, частина друга статті 5), Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (стаття 2) «район і район у місті визначаються як окремі адміністративно-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші ознаки».

Районні в місті Києві державні адміністрації, як і Київська міська державна адміністрація, в першу чергу є виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад, вони утримуються тільки за рахунок місцевих бюджетів та паралельно виконують функції місцевих органів виконавчої влади, і лише обраний районною в місті Києві радою голова «є головою її виконавчого органу (районної) державної адміністрації міста Києва і підлягає наступному затвердженню Президентом України».

4. Конституційний Суд України, вирішуючи питання конституційного подання по суті, виходить з такого.

Згідно з частиною другою статті 118, частиною другою статті 140 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі як містах зі спеціальним статусом (частина третя статті 133) визначаються окремими законами України. Таким чином, Конституція України передбачила можливість встановлення законом особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування як у місті Києві, так і в районах міста, порівняно із загальним порядком здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в інших адміністративно-територіальних одиницях відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». До того ж згідно з частиною першою статті 133 Конституції України райони в місті Києві є адміністративно-територіальними одиницями, які є складовою міста Києва як адміністративно-територіальної одиниці.

5. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві визначені в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» і полягають в тому, що місцеве самоврядування в місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради, які утворюють відповідно власні виконавчі органи (частина перша статті 8, стаття 10).

При цьому міська та районні в місті Києві ради на підставі цього Закону вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві (пункт 2 розділу VII «Прикінцеві положення»).

Системний аналіз положень наведених правових актів свідчить, що форми здійснення місцевого самоврядування та порядок створення власних виконавчих органів у районних в місті Києві радах та Київській міській раді в організаційному відношенні встановлюються за єдиними правовими принципами.

6. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) висловив правову позицію, за якою визнано, що «Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації».

Оцінка положень Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», висновків фахівців у справі, а також правової позиції Конституційного Суду України у названому Рішенні дає підстави вважати, що на загальноміському рівні і на рівні районів у місті Києві чинне законодавство передбачає єдиний організаційний порядок формування державних адміністрацій, які здійснюють функції у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування, оскільки є одночасно місцевими органами виконавчої влади.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ди і виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад та Київської міської ради.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається головою районної в місті Києві державної адміністрації.

7. Конституційне провадження в частині клопотання щодо офіційного тлумачення положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно обрання голів районних у місті Києві рад підлягає припиненню відповідно до вимог пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» за відсутністю правового обґрунтування практичної необхідності.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 51, 63, 65, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Положення пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV в їх взаємозв'язку, в аспекті порушених у конституційному поданні питань щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, треба розуміти так, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації.

2. Припинити конституційне провадження у справі в частині офіційного тлумачення Конституції та законів України стосовно обрання голів районних у місті Києві рад.

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

ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

**РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

**по делу об официальном толковании положений
пункта 10 части первой статьи 106,
частей первой, второй, четвертой статьи 118,
части третьей статьи 133, части второй статьи 140
Конституции Украины,
части четвертой статьи 1, части второй статьи 8,
части четвертой статьи 9 Закона Украины
«О местных государственных администрациях»,
пункта 2 раздела VII «Заключительные положения»
Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве»
по конституционному представлению
61 народного депутата Украины
(дело об особенностях осуществления исполнительной власти
и местного самоуправления в районах города Киева)**

г. Киев
13 октября 2005 года
№ 9-рп/2005

Дело № 1-22/2005

**Конституционный Суд Украины
в составе судей Конституционного Суда Украины:**

Селивона Николая Федосовича – председательствующий, **Вознюка** Владимира Денисовича, **Евграфова** Павла Борисовича, **Ивашенко** Владимира Ивановича, **Костицкого** Михаила Васильевича, **Мироненко** Александра Николаевича, **Нимченко** Василия Ивановича – судья-докладчик, **Пшеничного** Валерия Григорьевича, **Савенко** Николая Дмитриевича, **Скоморохи** Виктора Егоровича, **Станик** Сюзанны Романовны, **Ткачука** Павла Николаевича, **Чубарь** Людмилы Пантелеевны, **Шаповала** Владимира Николаевича,

рассмотрел в пленарном заседании дело об официальном толковании положений пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года № 586-XIV (Ведомости Верховной Рады Украины, 1999 г., № 20–21, ст. 190), пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины – городе-герое

рое Киеве» от 15 января 1999 года № 401-XIV (Ведомости Верховной Рады Украины, 1999 г., № 11, ст. 79) по конституционному представлению 61 народного депутата Украины относительно особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева, в частности порядка назначения и увольнения председателей районных в городе Киеве государственных администраций и избрания председателей районных в городе Киеве советов.

Поводом к рассмотрению дела в соответствии со статьей 39 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» стало конституционное представление 61 народного депутата Украины.

Основанием к рассмотрению дела согласно статьям 41, 93 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» является практическая необходимость в официальной интерпретации указанных положений пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государственных администрациях», пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве».

Заслушав судью-докладчика Нимченко В. И. и рассмотрев материалы дела, Конституционный Суд Украины

у с т а н о в и л :

1. Субъект права на конституционное представление – 61 народный депутат Украины – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством об официальном толковании положений пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государственных администрациях», пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» относительно особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева, в частности порядка назначения и увольнения председателей районных в городе Киеве государственных администраций и избрания председателей районных в городе Киеве советов.

Необходимость в официальном толковании и разъяснении положений указанных правовых актов авторы ходатайства обосновывают тем, что Конституция Украины и Закон Украины «О местных государственных администрациях» не предусматривают «существования и функционирования районных в городе Киеве государственных администраций ни как органов исполнительной власти, ни как органов местного самоуправления». Для города Киева Конституция Украины (часть вторая статьи 118) выделяет особенности осуществления власти, которые определяются отдельным Законом Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве».

В соответствии с этим Законом «советы своими решениями создали на базе районных в городе Киеве государственных администраций собственные исполнительные органы, которые параллельно выполняют функцию государственной исполнительной власти». А поэтому, по мнению народных депутатов Украины, есть практическая необходимость в интерпретации положений названных правовых актов с целью выяснения вопроса, «может ли быть назначено на должность председателя районной в городе Киеве государственной администрации лицо, избранное председателем районного в городе совета?».

2. Комитет Верховной Рады Украины по вопросам государственного строительства и местного самоуправления в письме в Конституционный Суд Украины указал, что особенности осуществления исполнительной власти в городе Киеве, ее взаимодействия с системой местного самоуправления регулируются пунктом 2 раздела VII Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве». Их суть заключается в том, что городской и районные в городе Киеве советы должны формировать свои собственные исполнительные органы на базе соответствующих государственных администраций, которые параллельно выполняют функции исполнительной власти. Председателем районной в городе Киеве государственной администрации может назначаться Президентом Украины «только лицо, избранное соответствующим районным советом его председателем».

3. По заключениям Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого, Национальной академии государственного управления при Президенте Украины районные в городе Киеве государственные администрации являются едиными в организационном отношении органами, которые выполняют функции исполнительных органов соответствующих районных в городе Киеве советов и параллельно функции местных органов исполнительной власти. Особенностью осуществления исполнительной власти в районах города Киева по Конституции Украины, Закону Украины «О местных государственных администрациях» и Закону Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» является сочетание в районных в городе Киеве государственных администрациях функций исполнительной власти и местного самоуправления, что обуславливает особый порядок назначения и увольнения председателей этих администраций.

По мнению специалистов названных учреждений, должность председателя районной государственной администрации в городе Киеве может занимать только лицо, избранное председателем соответствующего районного в городе Киеве совета.

Фонд содействия местному самоуправлению Украины считает, что в соответствии с Конституцией Украины (часть первая статьи 133, части четвертая, пятая статьи 140), Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» (статья 1, часть вторая статьи 5), Законом Украины «О столице

Украины – городе-герое Киеве» (статья 2) «район и район в городе определяются как отдельные административно-территориальные единицы, которые имеют разный правовой статус и другие признаки».

Районные в городе Киеве государственные администрации, как и Киевская городская государственная администрация, в первую очередь являются исполнительными органами соответствующих районных в городе Киеве советов, они содержатся только за счет местных бюджетов и параллельно выполняют функции местных органов исполнительной власти, и только избранный районным в городе Киеве советом председатель «является председателем его исполнительного органа (районной) государственной администрации города Киева и подлежит последующему утверждению Президентом Украины».

4. Конституционный Суд Украины, решая вопрос конституционного представления по существу, исходит из следующего.

В соответствии с частью второй статьи 118, частью второй статьи 140 Конституции Украины особенности осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе как городах со специальным статусом (часть третья статьи 133) определяются отдельными законами Украины. Таким образом, Конституция Украины предусмотрела возможность установления законом особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления как в городе Киеве, так и в районах города, по сравнению с общим порядком осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в других административно-территориальных единицах в соответствии с законами Украины «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях». К тому же в соответствии с частью первой статьи 133 Конституции Украины районы в городе Киеве являются административно-территориальными единицами, которые являются составяющей города Киева как административно-территориальной единицы.

5. Особенности осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве определены в Законе Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» и заключаются в том, что местное самоуправление в городе Киеве осуществляется территориальной громадой города как непосредственно, так и через Киевский городской совет, районные в городе советы, которые образуют соответственно собственные исполнительные органы (часть первая статьи 8, статья 10).

При этом городской и районные в городе Киеве советы на основании этого Закона решают вопросы о формировании собственных исполнительных органов на базе соответствующих государственных администраций, которые параллельно выполняют функции исполнительной власти, что является особенностью осуществления исполнительной власти в городе Киеве (пункт 2 раздела VII «Заключительные положения»).

Системный анализ положений приведенных правовых актов свидетельствует, что формы осуществления местного самоуправления и поря-

док создания собственных исполнительных органов в районных в городе Киеве советах и Киевском городском совете в организационном отношении устанавливаются по единым правовым принципам.

6. Конституционный Суд Украины в своем Решении от 25 декабря 2003 года № 21-рп/2003 (дело об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве) высказал правовую позицию, согласно которой признано, что «Киевскую городскую государственную администрацию может возглавлять только лицо, избранное Киевским городским головой, которое Президентом Украины назначается председателем Киевской городской государственной администрации».

Оценка положений Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве», заключений специалистов по делу, а также правовой позиции Конституционного Суда Украины в названном Решении дает основание считать, что на общегородском уровне и на уровне районов в городе Киеве действующее законодательство предусматривает единый организационный порядок формирования государственных администраций, которые осуществляют функции в сфере исполнительной власти и местного самоуправления, поскольку являются одновременно местными органами исполнительной власти и исполнительными органами соответствующих районных в городе Киеве советов и Киевского городского совета.

Учитывая приведенное, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что районную в городе Киеве государственную администрацию может возглавлять только лицо, избранное председателем районного в городе Киеве совета, которое Президентом Украины назначается председателем районной в городе Киеве государственной администрации.

7. Конституционное производство в части ходатайства об официальном толковании положений Конституции Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» относительно избрания председателей районных в городе Киеве советов подлежит прекращению в соответствии с требованием пункта 2 статьи 45 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» за отсутствием правового обоснования практической необходимости.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 147, 150 Конституции Украины, статьями 39, 51, 63, 65, 93, 95 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», § 51 Регламента Конституционного Суда Украины, Конституционный Суд Украины

р е ш и л :

1. Положения пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государ-

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ственных администрациях» от 9 апреля 1999 года № 586-XIV, пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» от 15 января 1999 года № 401-XIV в их взаимосвязи, в аспекте затронутых в конституционном представлении вопросов относительно особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева, надо понимать так, что районную в городе Киеве государственную администрацию может возглавлять только лицо, избранное председателем районного в городе Киеве совета, которое Президентом Украины назначается на должность председателя районной в городе Киеве государственной администрации.

2. Прекратить конституционное производство по делу в части официального толкования Конституции и законов Украины относительно избрания председателей районных в городе Киеве советов.

3. Решение Конституционного Суда Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, окончательным и не может быть обжаловано.

Решение Конституционного Суда Украины подлежит опубликованию в «Віснику Конституційного Суду України» и в иных официальных изданиях Украины.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

• *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine no.9-rp/2005 as of October 13, 2005*

Subject to articles 118.2, 140.2 of the Constitution particular aspects of realization of executive power and local self-governance in Kyiv and Sevastopol as cities having the special status (article 133.3) shall be determined by special laws of Ukraine. Thus, the Constitution allows legislative regulation of particular aspects of realization of executive power and local self-governance in Kyiv city and city districts as compared with general procedure of realization of executive power and local self-governance in other administrative and territorial units of Ukraine regulated by the Laws of Ukraine «On Local Self-Governance in Ukraine» and «On Local State Administrations». In addition, article 133.1 of the Constitution defines Kyiv city districts as administrative and territorial units being an integral part of Kyiv as an administrative and territorial unit.

Specific aspects of realization of executive power and local self-governance in the city of Kyiv are determined by the Law of Ukraine «On the Capital City

of Ukraine – the Hero City Kyiv». Thus, local territorial community of the city shall execute local self-governance directly and through the Kyiv city council, city district councils, which shall form their own executive bodies (articles 8.1, 10).

Herewith Kyiv city council and city district councils shall form their own executive bodies in accordance with the Law on the basis of the relevant state administration, which shall simultaneously act as executive authorities. It is the specific feature of realization of executive power in Kyiv city (paragraph 2 of Section VII Final Provisions).

The systemic analysis of the above mentioned legal acts shows that forms of realization of local self-governance and the procedure of creation of own executive bodies in Kyiv city district councils and Kyiv city council are regulated by the unified organizational and legal principles.

The Constitutional Court of Ukraine expressed its legal opinion in its Decision no. 21–рп/2003 as of December 25, 2003 (case on specific features of realization of executive power and local self-governance in the city of Kyiv). The Court resolved, «The Kyiv city state administration in Kyiv may be headed by an elected Kyiv city mayor only, whose person shall be appointed to the office of the head of Kyiv city administration by the President of Ukraine».

The evaluation of the provisions of the Law of Ukraine «On the Capital City of Ukraine – the Hero City Kyiv», legal position of the Constitutional Court of Ukraine, as given in the said Decision, implies that the current legislation provides for the unified organizational procedure for the formation of state administration both at the city and district levels, which administrations shall combine functions of executive power and local self-governance as local executive authorities and executive bodies of the relevant Kyiv city district councils and Kyiv city council.

Thus the Constitutional Court of Ukraine held as follows, «Provisions of article 106.1.10, articles 118.1, 118.2 and 118.4, article 133.3, article 140.2 of the Constitution, article 1.4, article 8.2, article 9.4 of the Law of Ukraine «On Local State Administrations» as of April 9, 1998, paragraph 2 of Section VII Final Provisions of the Law of Ukraine «On the Capital City of Ukraine – the Hero City Kyiv» as of January 15, 1999 in their integrity, in the aspect of issues touched upon in the constitutional petition – specific features of the executive power and local self-governance in Kyiv city districts – shall be treated as establishing that a district state administration in Kyiv may be headed by an elected head of a district state administration in Kyiv only, whose person shall be appointed to the office of a head of a district state administration in Kyiv by the President of Ukraine.

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Автономна Республіка Крим – обчислення часу [1; 97-01; 13]*; бюджет АРК на 1998 рік [1; 97-01; 16]; правові акти ВР АРК [2; 97-01; 17; абз. 8, 9 п. 2.2]; сумісність мандата депутата ВР АРК з іншими видами діяльності [3; 01-02; 8]; Конституція АРК [4; 02-03; 4]; вибори депутатів ВР АРК [4; 02-03; 12]; сумісність посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата ВР АРК [5; 04; 12].

Адміністративно-територіальний устрій – адміністративно-територіальна одиниця [2; 97-01; 27; абз. 2-4 п.2].

Бюджет – контроль за виконанням видаткової частини державного бюджету [1; 97-01; 7; абз. 4 п. 2]; здійснення контролю за виконанням державного бюджету, управління державними фінансами [1; 97-01; 7; абз. 7–10 п. 2]; кошти державного бюджету [1; 97-01; 7; абз. 3, 4 п. 3]; бюджетний процес [2; 97-01; 21; п. 3]; закон про державний бюджет [3; 01-02; 14; п. 6].

Верховна Рада України – повноваження тлумачити закони України [1; 97-01; 3; абз. 3 п. 5]; умови розгляду на пленарному засіданні змін до Конституції України [1; 97-01; 17; абз. 5 п. 3]; виключне повноваження звернення до КСУ з питань надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 [1; 97-01; 17; абз. 4 п. 4]; внесення змін до переліку об'єктів прав власності, які не підлягають приватизації [1; 97-01; 18; абз. 5 п. 2]; порядок проведення голосування [1; 97-01; 20; абз. 4,6 п. 1]; порядок повторного розгляду закону ВРУ з пропозиціями Президента України [1; 97-01; 20; абз. 6–8 п. 4]; утворення фракцій у ВРУ [1; 97-01; 26; п. 3]; визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики [1; 97-01; 28; абз. 4, 5 п. 2]; здійснення парламентського контролю [1; 97-01; 1в**; абз. 5 п. 2] [2; 97-01; 5в; абз. 3–6 п. 8]; кількісний склад ВРУ [2; 97-01; 1в; п. 3.3.1]; позачерговість розгляду ВРУ законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні [2; 97-01; 18; абз. 4–7 п. 3]; відсутність повноваження контролювати діяльність органів прокуратури та давати вказівки [2; 97-01; 24; п. 3]; повноважність ВРУ [4; 02-03; 2]; рішення ВРУ [4; 02-03; 19; п. 5]; повноваження ВРУ направляти запит до Президента України [4; 02-03; 19; п. 8, 9]; відсутність повноваження створювати при Президентові України будь-які органи [5; 04; 9; п. 4]; умови дострокового припинення повноважень [5; 04; 11].

* Книга 1, роки 1997–2001, порядковий номер у змісті – 13, рішення.

** Книга 1, роки 1997–2001, порядковий номер у змісті – 1, висновок.

Відшкодування шкоди – відшкодування шкоди державою [3; 01-02; 1; абз. 4, 5 п. 4]; відшкодування моральної шкоди Фондом соціального страхування [5; 04; 1; п. 1 резолют.]*.

Вибори – рівні правові можливості у виборах народних депутатів України [1; 97-01; 10; пп. 3; 13]; результати виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі [1; 97-01; 12; п. 3, п. 1 резолют.]; визначення строків проведення виборів депутатів міської, районних у місті Києві та міського голови у м. Києві та у м. Севастополі [1; 97-01; 14; п. 4]; виборча застава [3; 01-02; 11; п. 4]; строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування [4; 02-03; 14; п. 3]; умови для реєстрації кандидатів у депутати місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [4; 02-03; 20; п. 3]; умови голосування за межами приміщення для голосування [5; 04; 22; п. 3]; визначення кола осіб, яким заборонено брати участь у передвиборній агітації [6; 05; 3; п. 4].

Виборчі права – сутність виборчого права [1; 97-01; 10; абз. 2, 3 п. 4]; реалізація громадянином права бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1; 97-01; 33; абз. 4 п. 1]; право бути обраним; реалізація пасивного права [3; 01-02; 5; абз. 5 п. 2, абз. 2, 3 п. 4]; вимоги обмежувального характеру щодо права бути обраним народним депутатом України (виборчі цензи або кваліфікації) [3; 01-02; 11; п. 4]; недопущення обмеження щодо реалізації громадянами права балотуватися на виборах до Верховної Ради АРК [4; 02-03; 12; п. 3, п. 1 резолют.].

Влада – здійснення влади народом [6; 05; 7].

Держава – державні інтереси [1; 97-01; 29; абз. 3, 4 п. 4]; орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у суспільних відносинах [1; 97-01; 29; п. 2 резолют.]; імунітет держави [3; 01-02; 6; абз. 1–3, п. 3.2, п. 3.3]; державна монополія [5; 04; 8; п. 3].

Державна служба – атестація державних службовців [4; 02-03; 18; п. 5].

Державна та комунальна власність – особливості розмежування правового статусу об'єктів державної і комунальної власності [1; 97-01; 18; абз. 4, 5, 9 п. 1]; **особливості мораторію на примусову реалізацію державного майна** [4; 02-03; 14; п. 3]; морський порт як державне підприємство [5; 04; 21].

Депутат(и) – дострокове припинення повноважень депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради [1; 97-01; 15; п. 2 резолют.]; заборона суміщати посади [1; 97-01; 15; абз. 5 п. 6]; охорона трудових прав депутатів місцевих рад [3; 01-02; 15; абз. 2, 3 п. 5].

* Книга 5, рік 2004, порядковий номер у змісті – 1, пункт 1 резолютивної частини рішення.

Закон – застосування терміну «закон» у Конституції України [1; 97-01; 3; п. 3]; акти законодавчої влади [1; 97-01; 4; абз. 3 п. 2]; цілісний нормативно-правовий акт [1; 97-01; 20; абз. 4, 6, 8 п. 4]; термін «законодавство» [1; 97-01; 21; абз. 1 п. 2]; принцип незворотної дії в часі (неретроактивності) законів [1; 97-01; 27; абз. 1–3 п. 2, абз. 3, 4 п. 3] [2; 97-01; 19; п. 4]; принцип пріоритетності закону в системі нормативно-правових актів України [1; 97-01; 28; абз. 2, 3 п. 2]; зворотна дія кримінального закону в часі [2; 97-01; 6; абз. 2, 3 п. 2]; порядок підписання та офіційного оприлюднення законів України [2; 97-01; 9; абз. 3, 4 п. 2]; зміни до закону про бюджет [2; 97-01; 21; п. 3].

Інформація – справа Г. Устименка [1; 97-01; 5; п. 1, 2 резолют.]; поширення відомостей [4; 02-03; 11; п. 3].

Зона відчуження – особливості визначення території, яка підпадає під «зону відчуження» [2; 97-01; 12; абз. 2, 3 п. 3.1].

Кабінет Міністрів України – управління державним майном [1; 97-01; 18; абз. 8 п. 3]; повноваження щодо контролю за цінами (тарифами) [1; 97-01; 28; абз. 8, 11 п. 2]; управління нафтовою галуззю [6; 05; 8; п. 4].

Київ – здійснення функцій Київською міською державною адміністрацією [4; 02-03; 24; п. 7]; статус міського голови м. Києва [4; 02-03; 24; п. 8]; особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва [6; 05; 10].

Конституційні зміни (зміни до Конституції) – право ВРУ змінювати Конституцію України [1; 97-01; 17; абз. 2 п. 1, абз. 7 п. 3]; збалансованість дій органів влади при внесенні змін до Конституції України [2; 97-01; 3; абз. 4 п. 4.2]; право вето на закон про внесення змін до Конституції України [4; 02-03; 9; п. 3].

Конституційний Суд України – поширення юрисдикції на розгляд питань про відповідність Конституції України правових актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією України [1; 97-01; 2; абз. 4 п. 1]; повноваження перевіряти відповідність Конституції України нормативних актів Президії ВРУ [1; 97-01; 2; абз. 1, 2 п. 3]; здійснення попереднього та наступного конституційного контролю [1; 97-01; 17; абз. 4, 5 п. 2]; вирішення питань відповідності Конституції України актів КМУ [1; 97-01; 22; абз. 4 п. 3]; обов'язковість рішень та висновків КСУ, їх пряма дія [2; 97-01; 15; абз. 2–6 п. 4]; межі юрисдикції КСУ [3; 01-02; 16; абз. 4, 5 п. 4, абз. 9, 10 п. 5].

Кримінальне право – особливості кримінальної відповідальності [1; 97-01; 35; п. 2]; притягнення до кримінальної відповідальності [1; 97-01; 35; абз. 3, 11 п. 3]; зворотна дія кримінального закону в часі

(характеристика бланкетної диспозиції кримінально-правової норми) [2; 97-01; 6; абз. 6–8 п. 3]; кримінальне судочинство [2; 97-01; 22; абз. 4–5 п. 4.2]; строки досудового слідства [4; 02-03; 6; п. 8]; врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу [4; 02-03; 17; п. 3]; поняття службового злочину [4; 02-03; 21; п. 3].

Місцеве самоврядування – статус сільського, селищного, міського голови як посадової особи [2; 97-01; 1; абз. 7–9 п. 2.2]; конституційний зміст інституту місцевого самоврядування [3; 01-02; 15; абз. 2 п. 4]; об'єднання територіальних громад [3; 01-02; 21].

Мовні права – застосування української мови [1; 97-01; 36]; особливості ратифікації Хартії про мови, 1992 року [2; 97-01; 9].

Народний депутат України (НД) – дострокове припинення повноважень НД України [1; 97-01; 1; п. 3 резолют.]; відсутність гарантій недоторканності для кандидатів у НД України [1; 97-01; 10; абз. 3, 4 п. 11]; сумісництво посад НД України і міського голови [1; 97-01; 33]; запити НД України [1; 97-01; 30]; участь НД України у голосуванні на пленарному засіданні ВРУ [1; 97-01; 20; абз. 4–6 п. 2]; право виступу НД України у друкованих засобах масової інформації [2; 97-01; 8; абз. 5 п. 5]; здійснення НД України повноважень з питань контролю у формі запиту [2; 97-01; 8; абз. 3, 6 п. 3]; запити НД України до прокуратури [2; 97-01; 4; абз. 2, 3 п. 2]; сумісність посади НД України та члена КМУ [3; 01-02; 23; абз. 5–7 п. 2]; запити і звернення НД України до органів дізнання та досудового слідства [3; 01-02; 13]; звернення НД України до Національного банку України [4; 02-03; 8; п. 4]; депутатська недоторканність, притягнення НД України до адміністративної відповідальності [4; 02-03; 10; абз. 4–9 п. 4]; депутатська недоторканність як елемент статусу НД України [4; 02-03; 15; п. 1 резолют.].

Пенсійне забезпечення – стаж наукової роботи [2; 97-01; 25; абз. 4, 6 п. 3]; виплата і доставка пенсій та грошової допомоги [2; 97-01; 26; абз. 10, 14–16 п. 2]; рівень пенсій і щомісячного грошового утримання [6; 05; 9].

Податки та збори – незворотність дії в часі законів [2; 97-01; 19; п. 3, 4]; питання національного режиму валютного регулювання [3; 01-02; 10; п. 3]; податкова застава [6; 05; 2].

Посадові особи – кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого ВРУ з прав людини [2; 97-01; 5; п. 2]; тимчасове виконання обов'язків посадових осіб [2; 97-01; 7]; підвідомчість актів про призначення або звільнення посадових осіб [3; 01-02; 17]; статус керівника центрального чи місцевого органу виконавчої влади [4; 02-03; 1; п. 2, п. 1 резолют.].

Право власності – заощадження громадян [3; 01-02; 2; абз. 4–6 п. 5.1, абз. 3 п. 5.2]; набуття (виникнення) права власності на землю [5; 04; 2; п. 5]; спільна власність громадян на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків [5; 04; 4; п. 5, п. 1 резолют.]; права акціонерів ЗАТ [6; 05; 4; п. 4]; постійне користування земельними ділянками [6; 05; 6; п. 5].

Право на життя – смертна кара [1; 97-01; 37; п. 3].

Право на освіту – застосування української мови у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах [1; 97-01; 36; абз. 4, 10, 11 п. 3]; безоплатне користування шкільними підручниками [4; 02-03; 3; абз. 5-8, 12, 13 п. 5]; доступність і безоплатність освіти [5; 04; 5; п. 1 резолют.].

Право на охорону здоров'я – платні медичні послуги [1; 97-01; 24; абз. 2, 5, 6 п.2]; безоплатна медична допомога [3; 01-02; 19; абз. 4, 6–8 п. 4].

Право на працю – зміст права на працю, трудовий договір [1; 97-01; 21; абз. 3 п. 2, абз. 1, 2, 4, 5 п. 4, абз. 5 п. 5]; граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу [5; 04; 14; п. 4.1; 4.3].

Право на свободу та особисту недоторканність – врахування тяжкості злочину у разі застосування запобіжного заходу [4; 02; 03]; призначення судом більш м'якого покарання [5; 04; 15].

Право на свободу об'єднання – об'єднання громадян в АРК [1; 97-01; 11]; молодіжні організації [3; 01-02; 7; абз. 6 п. 2, абз. 3 п. 3, абз. 4 п. 5].

Право на соціальний захист – право на соціальний захист громадян у старості [1; 97-01; 2в; абз. 3 п. 3]; право на житлово-комунальні пільги [1; 97-01; 34; абз. 2 п. 3]; пільги, компенсації та гарантії [3; 01-02; 14; п. 3, 4]; соціальний захист ветеранів органів внутрішніх справ [2; 02-03; 7; п. 4, 5]; соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів [5; 04; 7; п. 3, 4]; зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій [5; 04; 20]; право громадян на матеріальне забезпечення у разі тимчасової втрати працездатності [6; 05; 1; п. 4.2]; відшкодування моральної шкоди Фондом соціального страхування [5; 04; 1]; рівень пенсій і щомісячного грошового утримання [6; 05; 9].

Право на судовий захист – право на оскарження в суді неправомірних дій посадових осіб [1; 97-01; 6; абз. 8, 9 п. 2, п. 1 резолют.]; заборона відмовляти у правосудді [1; 97-01; 9; абз. 1, 2 п. 2]; право вільного вибору захисника [2; 97-01; 13; абз. 3 п. 4, абз. 5, 9 п. 5]; розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора [4; 02-03; 6].

Президент України – відсутність повноваження призначати перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій [1; 97-01; 8; абз. 1 п. 3]; повноваження утворювати центральні органи виконавчої влади [1; 97-01; 19; абз. 6 п. 3]; право вето щодо прийнятих ВРУ законів [1; 97-01; 20; абз. 5 п. 4]; повноваження скасовувати акти КМУ [1; 97-01; 22; абз. 4 п. 3]; призначення посадових осіб [2; 97-01; 7; абз. 4–7 п. 3]; позачерговий розгляд ВРУ законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні [2; 97-01; 18; абз. 4–7 п. 3]; повноваження реорганізувати центральні органи виконавчої влади [4; 02-03; 5]; недоторканність Президента України [4; 02-03; 22; п. 3]; імпичмент Президенту України [4; 02-03; 22; п. 4]; строки перебування на посту Президента України [4; 02-03; 25; п. 8]; заборона змінювати функції КМУ актами Президента України [6; 05; 8; п. 4].

Приватизація – умови договору купівлі-продажу державного майна (угоди приватизації) [1; 97-01; 18; абз. 4, 5, 9 п. 4]; визначення ВРУ конкретних об'єктів державного житлового фонду, що не підлягають приватизації [2; 97-01; 10; абз. 3 п. 3]; визначення способу малої приватизації [2; 97-01; 14; абз. 2, 3 п. 5].

Прокуратура України – представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді [1; 97-01; 29; абз. 2, 3 п. 5, абз. 2 п. 6]; запити народного депутата України до органів прокуратури [2; 97-01; 4; абз. 3 п. 4, п. 7]; Дисциплінарний статут прокуратури [5; 04; 13].

Рахункова палата – статус Рахункової палати [1; 97-01; 7] [1; 97-01; 1в].

Референдум – всеукраїнський референдум за народною ініціативою [2; 97-01; 3].

Свобода зібрань – завчасне сповіщення про мирні зібрання [2; 97-01; 20].

Свобода пересування та вибору місця проживання – визначення поняття «місце проживання» [2; 97-01; 10; абз. 2 п. 3]; прописка [3; 01-02; 4].

Свобода профспілок – профспілка, що діє на підприємстві [1; 97-01; 23; абз. 3–5 п. 2, абз. 2 п. 3]; свобода утворення профспілок [2; 97-01; 11; абз. 8–10 п. 2.1, абз. 3 п. 2.3, абз. 4 п. 3.2].

Судова влада – юрисдикція судів [1; 97-01; 9; п. 3 резолют.]; межі юрисдикції арбітражних судів [1; 97-01; 22; абз. 2, 3 п. 3]; підвідомчість судам будь-яких звернень фізичних осіб щодо захисту своїх прав і свобод [2; 97-01; 22; абз. 6 п. 3]; оскарження до суду актів, дій чи бездіяльності посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури [2; 97-01; 22; абз. 3–7 п. 4.2]; оспорування актів у господарському суді [3; 01-02; 22; п. 1 резолют.]; досудове врегулювання спорів [3; 01-02; 24];

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Касаційний суд [4; 02-03; 23]; виконання рішень третейських судів [5; 04; 3; п. 5]; призначення судом більш м'якого покарання [5; 04; 15; пп. 4, 5].

Суддя (і) – особливий порядок фінансування судів як гарантія незалежності суддів [1; 97-01; 32; абз. 3, 6–8 п.2]; незалежність суддів як складова їхнього статусу [5; 04; 19; п. 4.1]; гарантії недоторканності суддів [5; 04; 19; пп. 4.2, 4.3]; порядок призначення суддів [3; 01-02; 3; абз. 5–8 п. 4]; гарантії забезпечення належних соціальних і матеріальних умов суддів [3; 01-02; 14; п. 5], [5; 04; 20; п. 7]; рівень пенсії та щомісячного грошового утримання [6; 05; 9; п.7].

Ціни і тарифи – комунальні послуги [1; 97-01; 28; абз. 9 п. 2]; ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги [2; 97-01; 2; абз. 3 п. 2, абз. 1 п. 3]; встановлення граничного рівня тарифу у сфері надання послуг щодо оформлення передплатних видань та доставки їх передплатникам [5; 04; 6; п. 6]; визначення мінімальної ціни на цукор [5; 04; 10; п. 3, 4].

Юридичні особи – порядок підписання зовнішньоекономічних договорів [1; 97-01; 25]; відповідальність юридичних осіб [2; 97-01; 23; пп. 3, 5]; патентування підприємницької діяльності [2; 97-01; 16; абз. 4 п. 3]; оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями [3; 01-02; 10; п. 3, 4]; організація та розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів та карток [4; 02-03; 13; п. 4]; захист права власності організацій споживчої кооперації [5; 04; 16; пп. 4; 6].

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
ПРЕДИСЛОВИЕ	5

ВИСНОВОК КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України)	7
--	---

по делу о даче заключения о соответствии проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины по обращению Верховной Рады Украины (дело о внесении изменений в статьи 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины)	17
--	----

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності)	29
--	----

по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений частей первой, второй статьи 2 Закона Украины «О размере взносов на некоторые виды общеобязательного государственного социального страхования» по конституционному представлению 47 народных депутатов Украины (дело о предоставлении пособия по временной нетрудоспособности)	36
---	----

2) у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (справа про податкову заставу)	47
---	----

по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений пункта 1.17 статьи 1, статьи 8 Закона Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами» по конституционному представлению 48 народных депутатов Украины (дело о налоговом залоге)	56
3) у справі за конституційними поданнями Харківської обласної державної адміністрації та Харківської обласної ради про офіційне тлумачення положень пункту 4 частини третьої статті 56, пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» (справа про вибори Президента України)	67
по делу об официальном толковании положений пункта 4 части третьей статьи 56, пункта 2 части первой, части пятнадцатой статьи 64 Закона Украины «О выборах Президента Украины» по конституционным представлениям Харьковской областной государственной администрации и Харьковского областного совета (дело о выборах Президента Украины)	76
4) у справі за конституційним зверненням закритого акціонерного товариства «Оболонь» та громадянина Винника Віктора Володимировича про офіційне тлумачення положень частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства», пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність» (справа про права акціонерів ЗАТ)	89
по делу об официальном толковании положений части второй статьи 28 Закона Украины «О хозяйственных обществах», пункта 1, абзаца первого пункта 5 статьи 4 Закона Украины «О собственности» по конституционным обращениям закрытого акционерного общества «Оболонь» и гражданина Винника Виктора Владимировича (дело о правах акционеров ЗАО)	98
5) у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками)	111
по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 92, пункта 6 раздела Х «Переходные положения» Земельного кодекса Украины по конституционному представлению 51 народного депутата Украины (дело о постоянном пользовании земельными участками)	126
6) у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті	

ті 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) 145

по делу об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений ее статей 5, 156 по конституционному представлению 60 народных депутатов Украины и об официальном толковании положений частей второй, третьей, четвертой статьи 5 Конституции Украины по конституционному обращению граждан Галайчука Вадима Сергеевича, Подгорной Виктории Валентиновны, Кислой Татьяны Владимировны (дело об осуществлении власти народом) 152

7) у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю). 162

по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений Указа Президента Украины «О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью» от 16 июля 2004 года № 814 по конституционному представлению 52 народных депутатов Украины (дело об управлении нефтяной отраслью) . . 168

8) у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) 175

по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений абзацев третьего, четвертого пункта 13 раздела XV «Заключительные положения» Закона Украины «Об всеобщезательном государственном пенсионном страховании» и официальном толковании положения части третьей статьи 11 Закона Украины «О статусе судей» по конституционным представлениям Верховного Суда Украины и 50 народных депутатов Украины (дело об уровне пенсии и ежемесячного пожизненного денежного содержания) 190

9) у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва)	208
по делу об официальном толковании положений пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государственных администрациях», пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» по конституционному представлению 61 народного депутата Украины (дело об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева)	213
АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК	220

Інформаційне видання

Конституційний Суд України

РІШЕННЯ
ВИСНОВКИ
2005

Книга 6

Юрінком Інтер
Шеф-редактор
В. С. Ковальський,
кандидат юридичних наук

Завідуюча редакцією *Л. П. Ляшко*
Відповідальний секретар *В. М. Зарецька*
Комп'ютерна верстка *С. Л. Каравасв*
Художнє оформлення *М. П. Черненко*

Підписано до друку 08.09.2006 р. Формат 60x90/16.
Папір офсетний № 1. Гарн. Таймс. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 14,5. Обл.-вид. арк. 14,85.
Тираж 800 прим. Зам. № .

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром
видавництва «Юрінком Інтер»
(свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 19 від 20.03.2000)
04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-б
Віддруковано у ЗАТ «Віпол»
(свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 787 від 28.01.2002)
03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60.