



# ВІСНИК

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Загальнодержавне періодичне видання

---

*Засноване*  
19 лютого 1997 року

*Свідоцтво*  
про державну реєстрацію  
Серія КБ № 2444

*Виходить*  
шість разів на рік

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

*Видавець:* Видавнича організація —  
«Юрінком Інтер»  
Адреса: 04209, м. Київ-209,  
вул. Героїв Дніпра, 31-б

*Завідувач*  
редакційного відділу Секретаріату  
Конституційного Суду України –

**В. Тичина**  
тел. 238-10-32

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

*Президент*  
видавничої організації  
"Юрінком Інтер",  
кандидат юридичних наук  
**В. Ковальський**  
e-mail: kovalsky@yuricom.kiev.ua

**4**  

---

**2007**

## РЕДАКЦІЙНА РАДА

- І. Домбровський** – суддя Конституційного Суду України (голова Редакційної ради)
- В. Авер'янов** – завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор
- В. Кампо** – суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук (заступник голови Редакційної ради)
- М. Козюбра** – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України
- О. Копиленко** – директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України
- М. Костицький** – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України
- П. Мартиненко** – суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, професор
- О. Мироненко** – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор філософських наук, професор, член-кореспондент АПрН України (заступник голови Редакційної ради)
- П. Пацурківський** – декан юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор юридичних наук, професор
- В. Пшеничний** – кандидат юридичних наук
- П. Рабінович** – професор кафедри теорії та історії держави і права Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук
- А. Селіванов** – Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор
- С. Станік** – заступник Голови Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- П. Стецюк** – суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- В. Тихий** – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України
- П. Ткачук** – суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- Л. Чубар** – суддя Конституційного Суду України у відставці
- В. Шаповал** – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор
- С. Шевчук** – професор кафедри публічного права юридичного факультету Міжнародного Соломонового університету, кандидат юридичних наук

Згідно з постановою Президії Вищої атестаційної комісії України від 9 червня 1999 р. № 1-05/07 "Вісник Конституційного Суду України" включено до переліку наукових фахових видань

## У НОМЕРІ

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) ..... 5

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційними поданнями 51 і 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» та про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», а також за конституційними зверненнями Комітету по захисту прав військовослужбовців та працівників Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України «За справедливість», Партії розбудови, правозахисту недержавних організацій України «Партія правозахисту», Української спілки ветеранів Афганістану, громадян Токаря Степана Семеновича, Іорданова Пилипа Феодосійовича про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (справа про перерахунок пенсій військовослужбовців)..... 15

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про гарантії незалежності суддів)..... 21

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)..... 29

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) ..... 36

**Рішення Конституційного Суду України**

про дострокове звільнення з посади Голови Конституційного Суду України ..... 44

**ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ..... 45****ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

**В. Бринцев.** Конституційні межі свободи об'єднання громадян у політичні партії ..... 60

**А. Головін, В. Годованець.** Деякі проблеми забезпечення соціального захисту і соціальних гарантій військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та осіб, звільнених зі служби, у загальному і конституційному судочинстві (за матеріалами розгляду справ у Конституційному Суді України)..... 70

**З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

**О. Мироненко.** Концептуальні засади радянської системи конституційного контролю повоєнного періоду (1946—1980 роки) (*продовження*) ..... 83

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

**В. Темченко.** Особливості співвідношення Європейської Конвенції з прав людини, практики Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України ..... 91

**ДО 300-РІЧЧЯ КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА**

Преамбула Конституції Пилипа Орлика. Науковий коментар ..... 100

**Вітаємо з державною нагородою!** ..... 105

---

**АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

---

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ****РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням  
70 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень частини першої статті 10, пункту 3  
частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15,  
частини першої статті 17, статті 24, пункту 3  
розділу VI «Заключні положення»  
Закону України «Про політичні партії в Україні»  
(справа про утворення політичних партій в Україні)**

м. Київ  
12 червня 2007 року  
№ 2-рп/2007

Справа № 1-2/2007

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

**Пшеничного Валерія Григоровича** — головуєчий,  
**Бринцева Василя Дмитровича** — суддя-доповідач,  
**Головіна Анатолія Сергійовича,**  
**Джуня В'ячеслава Васильовича,**  
**Дідківського Анатолія Олександровича,**  
**Домбровського Івана Петровича,**  
**Колоса Михайла Івановича,**  
**Лилака Дмитра Дмитровича,**  
**Маркуш Марії Андріївни,**  
**Мачужак Ярослави Василівни,**  
**Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,**  
**Стрижака Андрія Андрійовича,**  
**Шишкіна Віктора Івановича,**

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 23, ст. 118).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 70 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених положень Закону України «Про політичні партії в Україні».

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

### У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 70 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційними такі положення Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі — Закон):

— частини першої статті 10, яка передбачає: «Рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим»;

— пункту 3 частини другої статті 11, яким визначено, що для реєстрації політичної партії до Міністерства юстиції України подаються «підписи громадян України, зібрані відповідно до вимог цього Закону на підтримку рішення про створення політичної партії та засвідчені особами, які збирали підписи»;

— частини п'ятої статті 11, за якою «розмір реєстраційного збору встановлюється Кабінетом Міністрів України»;

— частини шостої статті 11, якою передбачено, що «політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим»;

— статті 15, яка встановлює обмеження у фінансуванні політичних партій:

«Не допускається фінансування політичних партій:

1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом;

2) державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам;

3) іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

4) благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями;

5) анонімними особами або під псевдонімом;

6) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Інформація про надходження на рахунок політичної партії коштів, заборонених цим Законом, доводиться відповідною банківською установою до відомо Міністерства юстиції України.

Кошти, що надійшли політичним партіям з порушенням вимог, передбачених цим Законом, перераховуються політичними партіями до Державного бюджету України або стягуються в доход держави у судовому порядку»;

— частини першої статті 17, якою визначено, що «політична партія зобов'язана щорічно опублікувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно політичної партії»;

— статті 24, якою встановлено: «У разі невиконання політичною партією вимоги частини шостої статті 11 цього Закону, виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються.

Рішення Верховного Суду України про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших статутних утворень політичної партії, припинення членства в політичній партії»;

— пункту 3 розділу VI «Заключні положення», відповідно до якого «політичним партіям не пізніше як через один рік після проведення найближчих за часом після набуття чинності цим Законом виборів до Верховної Ради України здійснити необхідні заходи з метою забезпечення виконання вимог цього Закону, внести необхідні уточнення до статутних документів та подати їх до Міністерства юстиції України».

Посилаючись на частину першу статті 64, статті 36, 37 Конституції України, народні депутати України стверджують, що зазначеними нормами Закону встановлено обмеження, які порушують право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії.

**2.** Проведений Конституційним Судом України системний аналіз матеріалів справи, відповідних норм Конституції України, міжнародно-правових актів та оспорюваних норм Закону дає підстави для таких висновків.

Згідно з частиною першою статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Частиною першою статті 64 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Разом з тим частина друга статті 64 Конституції України не відносить право на свободу утворення політичних партій до переліку тих свобод, які ніким і в жодний спосіб не можуть бути обмежені. Це свідчить, що Конституція України допускає додаткове унормування законом загальних засад утворення і діяльності політичних партій за умови дотримання загальнодемократичних принципів.

**3.** Конституцією України передбачено загальні засади утворення і діяльності політичних партій. При цьому статтею 37 Основного Закону України встановлено заборону утворення і діяльності політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, а також на створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

З метою забезпечення дії встановлених конституційних обмежень і у зв'язку з необхідністю створення передумов для реалізації громадянами права на свободу утворення політичних партій Конституція України відносить до відання законодавчої влади визначення засад утворення і діяльності політичних партій (пункт 11 частини першої статті 92).

3.1. Право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України (частина перша статті 36). В Законі закріплено конституційну норму, за якою встановлення обмежень цього права допускається в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, а також в інших випадках, передбачених Основним Законом України.

Статтею 2 Закону політична партія визначається як зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Таким чином, політичні партії забезпечують участь усіх громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю. Положення частини другої статті 3 Закону, згідно з яким політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом, відповідає конституційним нормам, що гарантують свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15), проголошують невідчужуваність та непорушність прав і свобод людини (стаття 21), встановлюють права кожної людини на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей (стаття 23).

Із змісту статей 12, 13 Закону випливає, що наведених вимог можна дотриматися, лише маючи розгалужені як чисельно, так і структурно політичні формування. Конституційні приписи щодо можливості обмеження свободи утворення і діяльності політичних партій Законом не розширено, а лише деталізовано в його статті 5.

3.2. У Конституції України закріплено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3), а суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15); держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15).

Порівняльний аналіз зазначених конституційних засад і положень Закону, які оспоруються в конституційному поданні, дає підстави вважати, що ці норми жодною мірою не порушують конституційні цінності, оскільки заборони прав, зменшення їх обсягу, встановлення нездоланих перешкод для реалізації громадянами права на свободу утворення і діяльності політичних партій не відбулося.

Оцінюючи положення Закону, якими унормовано процедуру реєстрації політичних партій, на відповідність Конституції України і міжнародно-правовим актам, визнаним в Україні, Конституційний Суд України враховує і позицію Венеціанської комісії, викладену у висновку, затвердженому на 41-му пленарному засіданні 10—11 грудня 1999 року, згідно з яким «вимоги щодо реєстрації політичних партій самі по собі не можуть розглядатись як порушення права громадян на об'єднання».

**4.** Конституційний Суд України дійшов висновку про відповідність Конституції України основних положень частини першої статті 10 Закону щодо підтримки рішення про створення політичної партії підписами не менше десяти тисяч громадян України, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва, Севастополя і Автономної Республіки Крим, частини шостої



статті 11 стосовно забезпечення утворення та реєстрації політичною партією своїх обласних, міських, районних організацій у більшості регіонів (крім положень норм щодо обов'язковості збору підписів громадян і реєстрації партійних організацій в Автономній Республіці Крим). Зазначені положення Закону лише врегульовують процес реалізації громадянами конституційного права на свободу утворення політичних партій, створюють передумови для забезпечення загальнодержавного статусу політичних партій та рівних можливостей щодо застосування виборчого законодавства.

Законодавець, визначаючи умови реалізації громадянами права на утворення політичної партії саме на таких засадах, ґрунтується на тому, що політична партія повинна виражати інтереси певної частини громадян і охоплювати своєю діяльністю значну частину території держави. Збір такої кількості підписів громадян на визначеній Законом території України має засвідчити всеукраїнський статус партії та запобігти створенню політичних об'єднань, діяльність яких розрахована на короткий термін (у період виборчих кампаній) або має на меті реалізувати ті чи інші вузькокорпоративні інтереси.

Вимога щодо збору підписів громадян на підтримку створення політичної партії не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей та представництва її в більшості областей України поширюється на всі об'єднання громадян, які бажають отримати статус політичної партії, і має бути однаковою для всіх.

Наведені положення Закону забезпечують реалізацію частини п'ятої статті 36 Конституції України, якою визначено, що всі об'єднання громадян рівні перед законом.

Конституційний Суд України вважає, що положення частини першої статті 10 Закону щодо необхідності підтримки створення політичної партії підписами не менше десяти тисяч громадян України є запорукою втілення конституційних засад діяльності однієї з форм громадського об'єднання та гарантією забезпечення саме загальнодержавного статусу політичної сили і створення рівних потенційних можливостей для всіх політичних партій.

**5. Заборону фінансування політичних партій із джерел, викладених у статті 15 Закону, Конституційний Суд України визнає допустимим обмеженням.**

5.1. Як уже зазначалося, статтею 37 Конституції України заборонено утворення і діяльність політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання між-етнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини та здоров'я населення.

Частина перша статті 36 Конституції України передбачає певні обмеження, в тому числі і права громадян на свободу об'єднання у політичні партії, відповідним законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Встановлені статтею 15 Закону обмеження, відповідно до яких не допускається фінансування політичних партій органами державної влади та місцевого самоврядування (крім випадків, зазначених законом), державними та комунальними підприємствами, анонімними особами та іншими суб'єктами, насамперед закладають рівні передумови для діяльності всіх політичних партій, мають забезпечити захист прав і свобод інших людей, які не є членами цих політичних об'єднань.

Обмеження у фінансуванні політичної діяльності іноземними державами, їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями, введене пунктом 3 статті 15 Закону саме в інтересах національної безпеки, повністю відповідає зазначеним конституційним положенням та нормам міжнародно-правових актів і узгоджується з принципом справедливості та розмірності, визнаного критерієм ідеології справед-

ливості у демократичній державі (Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005 (справа про податкову заставу).

Оскільки ці застереження поширюються і на процес створення політичних партій, Закон встановлює відповідні обмеження в інтересах національної безпеки. У цьому контексті абсолютно обґрунтованими є норми Закону, які передбачають загальнодержавний характер одного з різновидів об'єднань громадян — політичних партій, а також впровадження на законодавчому рівні системи контролю за утворенням і діяльністю політичних партій.

5.2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, гарантуючи громадянам свободу об'єднання з іншими, містить перелік випадків, у яких національним законодавством можуть регулюватися обмеження (стаття 11). Практично всі вони передбачені Конституцією України (статті 23, 36), у тому числі й допустимість встановлення відповідним законом обмежень з метою захисту прав і свобод інших осіб, якщо такі обмеження необхідні в демократичному суспільстві.

Крім того, у статті 16 цієї Конвенції зазначено, що її загальні правила не перешкоджають державам-учасникам запроваджувати обмеження щодо політичної діяльності іноземців.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що обмеження прав і свобод людини і громадянина визнаються допустимими, якщо вони здійснені згідно з чинним законодавством і відповідають правилу «збереження основного змісту прав і свобод» (Рішення від 20 травня 1999 року у справі «Реквені проти Угорщини», Рішення Великої палати від 13 лютого 2003 року у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини»).

У цьому контексті заслуговує на увагу положення Регламенту (ЄС) № 2004/2003 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні» від 4 листопада 2003 року, яке встановлює додаткові вимоги щодо обов'язковості утворення політичних партій загальноєвропейського рівня щонайменше у чверті держав-членів, обов'язкової участі їх у виборах до Європейського парламенту та жорстких обмежень у фінансуванні.

5.3. Міжнародним правовим актом щодо проблем застосування у державах-учасниках Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яким є «Сиракузькі принципи, що стосуються обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» (1984 р.), прийняті підкомісією з попередження дискримінації і захисту меншин Економічної і Соціальної Ради ООН, рекомендовано застосовувати у питаннях тлумачення допустимих обмежень прав і свобод громадян принцип пропорційності з метою запобігання введенню законами не виправданих доцільністю обмежень.

Виходячи з порівняльного аналізу оспорюваних норм Закону і зазначених міжнародних принципів (правил) Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення статті 15 Закону відповідають Конституції України. Унормувавши процедуру утворення політичних партій і встановлення механізмів контролю за їх діяльністю, Закон не скасував і не звузив змісту, обсягу і сутності права громадян на свободу об'єднання у політичні партії, не створив перешкод, які унеможливили б реалізацію права на свободу об'єднання будь-ким із повнолітніх громадян України, не позбавлених права голосу незалежно від соціального статусу, релігійних переконань тощо.

6. Положенням частини п'ятої статті 11 Закону передбачено, що розмір реєстраційного збору (за процедуру реєстрації політичної партії) встановлюється Кабінетом Міністрів України. Ця норма є загальноновизнаною і регламентованою законодавством практикою, додатковою умовою реєстрації суб'єктів суспільно-політичної чи економічної діяльності у державі.

Справляння реєстраційного збору з політичних партій здійснюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2001 року № 840 «Про реалізацію статей 9, 11 Закону України «Про політичні партії в Україні», якою передбачається сплата реєстраційного збору при реєстрації політичної партії у розмірі 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Враховуючи розмір цього платежу та наявність можливості його зменшення на 50 відсотків, Конституційний Суд України зазначає, що немає будь-яких підстав вважати проаналізовану норму такою, що обмежує право громадян на свободу утворення політичної партії.

**7.** Згідно зі статтею 69 Основного Закону України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Відповідно до частини другої статті 36 Конституції України та виборчого законодавства політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

Реалізацію зазначених конституційних приписів забезпечує положення статті 24 Закону щодо обов'язкової участі політичної партії у виборчому процесі.

Наведені конституційні положення дають підстави для висновку, що участь у виборах на загальнодержавному рівні є правом політичної партії, яке кореспондується з обов'язком протягом встановленого законом десятирічного терміну хоча б один раз взяти участь у висуванні своїх кандидатів по виборах Президента України та народних депутатів України.

**8.** Законом забезпечуються конституційні засади і механізми реалізації права громадян на свободу об'єднання у політичні партії з урахуванням необхідних обмежень, які допускаються в демократичному суспільстві. У Законі містяться також норми, якими передбачено: надання контролюючим органам підписів громадян, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії (пункт 3 частини другої статті 11), зобов'язання політичної партії щорічно опубліковувати фінансовий звіт політичної партії в загальнодержавному засобі масової інформації (частина перша статті 17), внесення необхідних уточнень до статутних документів і подання їх до Міністерства юстиції України (пункт 3 розділу VI «Заключні положення»), а також механізм анулювання реєстраційного свідоцтва (стаття 24).

Оскільки перелічені положення Закону діють лише в комплексі з його статтями 10, 11, 15, то в контексті конституційного подання окремих підстав для визнання їх неконституційними немає.

Що стосується положень статті 24 Закону, якими підсудність категорії справ, пов'язаних з порушенням політичними партіями вимог чинного законодавства, віднесено до повноважень Верховного Суду України, то з впровадженням в Україні адміністративного судочинства вони вступили в колізію з частиною третьою статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України.

Ця суперечність має бути усунута законодавчим шляхом і на загальний висновок щодо конституційності судового порядку розгляду справ про анулювання реєстраційного свідоцтва чи заборону політичної партії не впливає.

**9.** Враховуючи, що згідно з частиною третьою статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, Конституційний Суд України на підставі порівняльного аналізу оспорюваних положень Закону та відповідних норм Закону України «Про об'єднання громадян» встановив, що суттєвих змін в унормуванні процесу створення політичних партій з прийняттям Закону не відбулося. Таким чином, проаналізовані положення Закону відповідають і цій конституційній нормі.

**10.** Конституційний Суд України виходить з того, що законодавець має право на основі Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегульовувати правовий статус політичних партій шляхом встановлення нормами Закону процедури їх створення, порядку державної реєстрації та контролю за їх діяльністю, але за умови, якщо ці норми не звужають обсяг конституційних прав на свободу об'єднання у політичні партії і не унеможливають реалізацію права кожного на прояв своєї політичної позиції. Що стосується заборонних приписів (стаття 15 Закону) щодо унормування права на свободу об'єднання у політичні партії, то в цьому конкретному випадку Конституційний Суд України визнає їх допустимими обмеженнями, які не суперечать конституційним положенням і відповідають міжнародно-правовим актам.

При цьому Конституційний Суд України вважає, що поняття «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина» в контексті частини першої статті 64 Конституції України слід розуміти як не передбачене конституційними нормами звуження обсягу прав і свобод, встановлення додаткових норм, якими нівелюється свобода об'єднання у політичні партії в порядку, визначеному відповідним законом, і які фактично перешкоджають створенню об'єднань громадян. Тому необхідно відрізнити поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого у законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод» шляхом застосування юридичних способів (прийомів), визнаючи таку практику допустимою, якщо додаткове унормування процесу створення політичних партій спеціальним законодавством ставить за мету не звужити обсяг прав і свобод, а уточнити зміст та регламентацію процедурних питань і окреслити загальні межі основоположних прав.

**11.** Суб'єкт права на конституційне подання порушує питання про визнання неконституційним і положення частини першої статті 10 Закону, яким додатково до загальних засад щодо збору підписів громадян на підтримку створення політичної партії не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя встановлюється необхідність збору підписів громадян не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим.

Згідно зі статтею 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ і Севастополь. Конституція України, надаючи Автономній Республіці Крим особливого статусу, одночасно проголошує її невід'ємною складовою частиною України (стаття 134) і саме тому не наділяє автономію спеціальними преференціями щодо переваг у питаннях формування політичних партій перед іншими суб'єктами адміністративно-територіального устрою України та не відносить до її відання будь-які питання, пов'язані з утворенням чи діяльністю політичних партій (статті 137, 138).

Встановлений частиною п'ятою статті 36 Конституції України принцип рівності всіх об'єднань громадян перед законом гарантується і частиною другою статті 24 Конституції України, якою забороняються як привілеї, так і обмеження за ознаками місця проживання.

Виокремлення Автономної Республіки Крим у частині першій статті 10 Закону із загального числа суб'єктів зазначеної системи устрою порушує конституційний принцип рівності всіх громадян України залежно від місця їх проживання. Це положення означає, що жодна політична партія не може бути зареєстрована, якщо не отримає підписів громадян на свою підтримку не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Тому Конституційний Суд України визнає його таким, що не відповідає Конституції України.

З цих же підстав визнаються неконституційними і положення частини шостої статті 11 Закону, згідно з якими утворення та реєстрація обласних, міських, районних партійних організацій в Автономній Республіці Крим є обов'язковими.

Така позиція відповідає Рішенню Конституційного Суду України від 3 березня 1998 року № 2-рп/98 (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим), у якому наголошується, що до відання Автономної Республіки Крим не віднесено нормативне регулювання питань утворення і діяльності політичних партій, а також зазначається, що утворення політичних партій із загальнокримським статусом для жителів лише Автономної Республіки Крим не узгоджується з принципами, встановленими частинами першою, другою статті 24 Конституції України, відповідно до яких громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та не може бути привілеїв чи обмежень прав і свобод громадян, зокрема залежно від місця їх проживання.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 70, 73, 75 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 Закону України «Про політичні партії в Україні»:

— частини першої статті 10, а саме словосполучення «та не менш як у двох третинах районів» перед словами «Автономної Республіки Крим»;

— частини шостої статті 11 щодо забезпечення утворення та реєстрації політичною партією своїх обласних, міських, районних організацій, крім «у більшості областей», і обов'язкового утворення та реєстрації цих організацій в Автономній Республіці Крим.

**2.** Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення Закону України «Про політичні партії в Україні», а саме:

— частини першої статті 10, крім словосполучення «та не менш як у двох третинах районів» перед словами «Автономної Республіки Крим», визнаного неконституційним відповідно до абзацу другого пункту 1 цього Рішення;

— пункту 3 частини другої статті 11, згідно з яким для реєстрації політичної партії до Міністерства юстиції України подаються «підписи громадян України, зібрані відповідно до вимог цього Закону на підтримку рішення про створення політичної партії та засвідчені особами, які збирали підписи»;

— частини п'ятої статті 11, за якою «розмір реєстраційного збору встановлюється Кабінетом Міністрів України»;

— частини шостої статті 11, крім положень, визнаних неконституційними відповідно до абзацу третього пункту 1 цього Рішення;

— статті 15:

«Не допускається фінансування політичних партій:

1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом;

2) державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам;

3) іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

4) благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями;

5) анонімними особами або під псевдонімом;

6) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Інформація про надходження на рахунок політичної партії коштів, заборонених цим Законом, доводиться відповідною банківською установою до відома Міністерства юстиції України.

Кошти, що надійшли політичним партіям з порушенням вимог, передбачених цим Законом, перераховуються політичними партіями до Державного бюджету України або стягуються в доход держави у судовому порядку»;

— частини першої статті 17 (в редакції від 5 квітня 2001 року), згідно з якою «політична партія зобов'язана щорічно опубліковувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно політичної партії»;

— статті 24:

«У разі невиконання політичною партією вимоги частини шостої статті 11 цього Закону, виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються.

Рішення Верховного Суду України про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших статутних утворень політичної партії, припинення членства в політичній партії»;

— пункту 3 розділу VI «Заключні положення», згідно з яким «політичним партіям не пізніш як через один рік після проведення найближчих за часом після набуття чинності цим Законом виборів до Верховної Ради України здійснити необхідні заходи з метою забезпечення виконання вимог цього Закону, внести необхідні уточнення до статутних документів та подати їх до Міністерства юстиції України».

**3.** Звернути увагу Верховної Ради України на необхідність приведення положення статті 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо судового порядку анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії у відповідність до норм Кодексу адміністративного судочинства України.

**4.** Положення Закону України «Про політичні партії в Україні», 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.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ****РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційними поданнями  
51 і 48 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення»  
Закону України «Про внесення змін до статті 43  
Закону України «Про пенсійне забезпечення  
військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу  
органів внутрішніх справ та деяких інших осіб»  
та про офіційне тлумачення положень частини третьої  
статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63  
Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб,  
звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»,  
а також за конституційними зверненнями  
Комітету по захисту прав військовослужбовців  
та працівників Міністерства внутрішніх справ України  
і Служби безпеки України «За справедливість»,  
Партії розбудови, правозахисту недержавних організацій  
України «Партія правозахисту», Української спілки ветеранів  
Афганістану, громадян Токаря Степана Семеновича,  
Йорданова Пилипа Феодосійовича  
про офіційне тлумачення положень частини третьої  
статті 43, статей 51, 55,  
частини третьої статті 63 Закону України  
«Про пенсійне забезпечення осіб,  
звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»  
(справа про перерахунок пенсій військовослужбовців)**

м. Київ  
14 червня 2007 року  
№ 3-рп/2007

Справа № 1-12/2007

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

**Пшеничного Валерія Григоровича** — головуєчий,  
**Бринцева Василя Дмитровича**,  
**Головіна Анатолія Сергійовича** — суддя-доповідач,  
**Джуня В'ячеслава Васильовича**,  
**Дідківського Анатолія Олександровича**,  
**Домбровського Івана Петровича**,  
**Колоса Михайла Івановича**,  
**Лилака Дмитра Дмитровича**,

**Маркуш Марії Андріївни,  
Мачужак Ярослави Василівни,  
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,  
Стрижака Андрія Андрійовича,  
Шишкіна Віктора Івановича,**

за участю представників суб'єктів права на конституційне подання, конституційне звернення: 48 народних депутатів України — Носаля В'ячеслава Олексійовича; Комітету по захисту прав військовослужбовців та працівників Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України «За справедливість» — Шуби Володимира Олексійовича, Міценка Миколи Вікторовича; Партії розбудови, правозахисту недержавних організацій України «Партія правозахисту» — Бельського Павла Степановича; Української спілки ветеранів Афганістану — Червонописького Сергія Васильовича; громадянина Токаря Степана Семеновича — Токаря Анатолія Степановича; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України — Селіванова Анатолія Олександровича; представників Президента України — Бевза Володимира Петровича, Михеєнка Ростислава Михайловича; представників Кабінету Міністрів України — Гарячої Олени Василівни, Кондика Павла Михайловича, Копачовець Наталії Іванівни; представників: Міністерства внутрішніх справ України — Тарасенка Вадима Олександровича; Міністерства оборони України — Баторшина Ігоря Олександровича, Кліма Олександра Богдановича, Глебова Сергія Валентиновича; Служби безпеки України — Рямушкіна Ігоря Євгеновича; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — Яценка Володимира Михайловича, Саська Олександра Вікторовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 51 і 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 15 червня 2004 року № 1769-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 36, ст. 447) (далі — Закон № 1769-IV) та про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», а також за конституційними зверненнями Комітету по захисту прав військовослужбовців та працівників Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України «За справедливість», Партії розбудови, правозахисту недержавних організацій України «Партія правозахисту», Української спілки ветеранів Афганістану, громадян Токаря Степана Семеновича, Іорданова Пилипа Феодосійовича про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399; 1994 р., № 24, ст. 178; 1995 р., № 16, ст. 111; 2002 р., № 35, ст. 262; 2004 р., № 36, ст. 447; 2005 р., № 4, ст. 107; 2006 р., № 37, ст. 318; Урядовий кур'єр, 2007 р., 8 червня) (далі — Закон № 2262-XII).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання 51 і 48 народних депутатів України та конституційні звернення Комітету по захисту прав військовослужбовців та працівників Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України «За справедливість», Партії розбудови, правозахисту недержавних організацій України «Партія правозахисту», Української спілки ветеранів Афганістану, громадян Токаря С.С., Іорданова П.Ф.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 75, 82, 93, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції



України (конституційності) першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1769-IV, практична необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII, їх неоднозначне застосування судами України, іншими органами державної влади.

Заслухавши суддю-доповідача Головіна А.С., пояснення Носаля В.О., Міценка М.В., Червонописького С.В., Бельського П.С., Токаря А.С., Селіванова А.О., Михеєнка Р.М., Горячої О.В., Тарасенка В.О., Рямушкіна І.Є., Яценка В.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### У С Т А Н О В И В :

**1.** Суб'єкти права на конституційне подання — 51 і 48 народних депутатів України — звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями визнати перше речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1769-IV таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), і надати офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII, суб'єкти права на конституційне звернення — Комітет по захисту прав військовослужбовців та працівників Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України «За справедливість», Партія розбудови, правозахисту недержавних організацій України «Партія правозахисту», Українська спілка ветеранів Афганістану, громадяни Токар С.С., Іорданов П.Ф. — надати офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII.

У конституційних поданнях та зверненнях стверджується, що починаючи з 1996 року актами Президента України, Кабінету Міністрів України збільшувалося грошове забезпечення військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, деяких інших осіб за рахунок запровадження нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій, однак це не позначалося на пенсіях колишніх військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, деяких інших осіб, які вийшли на пенсію, у запас чи у відставку. Оскільки зазначеним категоріям осіб не було здійснено перерахунку раніше призначених їм пенсій відповідно до вимог частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII з урахуванням усіх нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій, які встановлювалися для військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, деяких інших осіб, у розмірах, закріплених законодавством, то в пенсійному забезпеченні цих категорій осіб, які мають однакові ознаки служби (посада, звання, вислуга років, кваліфікація тощо), але звільнилися зі служби в різні роки, була, на думку авторів клопотань, штучно створена проблема диспропорцій, що призвело до порушення прав значної кількості громадян України, визначених Конституцією і законами України.

Крім того, як вважають суб'єкти права на конституційне подання, конституційне звернення, встановлення Законом № 1769-IV порядку, за яким з 1 січня 2005 року пенсіонерам — військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, деяким іншим особам виплачувалося 50 відсотків перерахованої на підставі положень Закону № 1769-IV пенсії, а її виплата у повному розмірі передбачалася лише з 1 січня 2006 року, є звуженням змісту та обсягу їхніх існуючих прав, що згідно з частиною третьою статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається.

**2.** Враховуючи, що конституційні подання народних депутатів України, конституційні звернення громадських організацій та громадян, щодо яких відкрито конституційні провадження у справах, стосуються того самого питання, Друга колегія суддів

Конституційного Суду України Ухвалою від 22 листопада 2006 року об'єднала їх в одне конституційне провадження.

**3.** Стосовно порушених у конституційних поданнях та зверненнях питань свої позиції висловили Президент України, Голова Верховної Ради України, Міністр праці та соціальної політики України, Міністр фінансів України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Голова Верховного Суду України, військовий комісар Київського міського військового комісаріату.

**4.** Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1769-IV, Конституційний Суд України виходить з такого.

Згідно з цією нормою особи, яким раніше призначено пенсії, мають право на їх перерахунок з урахуванням положень Закону № 1769-IV та виплату 50 відсотків перерахованої пенсії з 1 січня 2005 року, а з 1 січня 2006 року — 100 відсотків перерахованої пенсії.

Суб'єкти права на конституційне подання вважають, що такий порядок перерахунку і виплати пенсій є порушенням частини третьої статті 22 Конституції України, відповідно до якої «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод», і що виплата 100 відсотків перерахованої пенсії пенсіонерам — військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, деяким іншим особам мала здійснюватися з 1 січня 2005 року, а не з 1 січня 2006 року.

Стаття 22 Конституції України міститься у розділі II, в якому закріплено основні права і свободи людини і громадянина. Право на пенсійне забезпечення особи є складовою права на соціальний захист, передбаченого Конституцією України. Механізм реалізації цього права військовослужбовців та деяких інших категорій осіб, встановлений Законом № 2262-XII, визначає умови, норми і порядок такого пенсійного забезпечення.

Конституційний Суд України в мотивувальній частині свого Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) констатував: «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» (абзаци п'ятий, шостий пункту 4).

Аналіз першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1769-IV свідчить про те, що зміст права на соціальний захист осіб, яким раніше призначено пенсії відповідно до Закону № 2262-XII, залишився незмінним, оскільки Закон № 1769-IV не змінив існуючого на день його прийняття набутого права осіб на отримання пенсій. Цим положенням Верховна Рада України на підставі пунктів 3, 5 частини першої статті 85, пунктів 1, 6 частини першої статті 92 Конституції України встановила тільки порядок виплати перерахованої пенсії особам, яким раніше призначено пенсії відповідно до Закону № 2262-XII та які мають право на перерахунок пенсій з урахуванням положень Закону № 1769-IV, що полягає в поетапній виплаті пенсій військовослужбовцям та іншим особам починаючи з 1 січня 2005 року

у розмірі 50 відсотків перерахованої пенсії, а з 1 січня 2006 року — 100 відсотків перерахованої пенсії.

Тобто законодавець, запроваджуючи такий порядок виплати перерахованої пенсії, не порушив норм статті 22 Конституції України.

Пункт 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1769-IV містить застереження: «У разі якщо внаслідок перерахунку за нормами цього Закону розмір пенсії або виплачуваної в період з 1 січня 2005 року до 1 січня 2006 року її частини зменшується, пенсія виплачується в раніше встановленому розмірі». Зазначений порядок виплати перерахованої пенсії виключає можливість зменшення розміру пенсії, що узгоджується з частиною третьою статті 22 Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що встановлення першим реченням пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1769-IV порядку виплати перерахованої пенсії, згідно з яким особи, яким раніше призначено пенсії відповідно до Закону № 2262-XII, мають право на перерахунок пенсій з урахуванням положень Закону № 1769-IV та виплату 50 відсотків перерахованої пенсії з 1 січня 2005 року, а з 1 січня 2006 року — 100 відсотків перерахованої пенсії, не порушує конституційних прав громадян і є таким, що відповідає Конституції України (є конституційним).

**5.** Зі змісту конституційних подань та звернень випливає, що їх автори порушують питання про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII в редакціях, які були чинними до набрання чинності Законом № 1769-IV, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України з питань соціального захисту військовослужбовців» від 16 грудня 2004 року № 2255-IV (далі — Закон № 2255-IV) та Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 3 квітня 2007 року № 857-V. Об'єктивно виникли підстави, які вказують на непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях та зверненнях, оскільки його юрисдикція поширюється на чинні нормативно-правові акти (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001).

Отже, підстав для офіційного тлумачення положень частини третьої статті 43, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII в редакціях до набрання чинності Законом № 1769-IV та Законом № 2255-IV немає. Тому конституційне провадження у справі про офіційне тлумачення зазначених положень підлягає припиненню на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях та зверненнях.

Припинення конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII зумовлює припинення конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень статей 51, 55 Закону № 2262-XII, оскільки вони взаємопов'язані.

Мотивуючи припинення конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України зазначає, що це не виключає можливості звернення цих та інших суб'єктів права на конституційні подання, конституційні звернення з клопотаннями про поширення положень частини третьої статті 43 та частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII з наступними змінами на всіх пенсіонерів — військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, деяких інших осіб з часу запровадження відповідними нормативними актами нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (про що фактично йдеться у конституційних поданнях та зверненнях) до Верховної Ради України, оскільки вирішення таких питань згідно з пунктом 3 частини першої статті 85, пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України належить до її повноважень.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 65, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

**в и р і ш и в :**

**1.** Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), перше речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 15 червня 2004 року № 1769-IV: «Встановити, що особи, яким раніше призначено пенсії відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», мають право на перерахунок пенсій з урахуванням положень цього Закону та виплату 50 відсотків перерахованої пенсії з 1 січня 2005 року, а з 1 січня 2006 року — 100 відсотків перерахованої пенсії».

**2.** Припинити конституційне провадження у справі про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях і зверненнях, та § 51 Регламенту Конституційного Суду України.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ****РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням  
Верховного Суду України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50  
статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України  
«Про Державний бюджет України на 2007 рік»  
(справа про гарантії незалежності суддів)**

м. Київ  
18 червня 2007 року  
№ 4-рп/2007

Справа №1-23/2007

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

**Домбровського Івана Петровича** — головуєчий,  
**Бринцева Василя Дмитровича,**  
**Головіна Анатолія Сергійовича,**  
**Джуня В'ячеслава Васильовича,**  
**Дідківського Анатолія Олександровича,**  
**Кампа Володимира Михайловича,**  
**Колоса Михайла Івановича,**  
**Лилака Дмитра Дмитровича,**  
**Маркуш Марії Андріївни,**  
**Мачужак Ярослави Василівни,**  
**Стрижака Андрія Андрійовича** — суддя-доповідач,  
**Ткачука Павла Миколайовича,**  
**Шишкіна Віктора Івановича,**

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 29, 36, 69, пунктів 13, 20, 30, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105, 106, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V (Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 7—8, ст. 66) стосовно гарантій незалежності суддів та соціальних гарантій працівників апарату судів.

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

Підставою для розгляду справи відповідно до статей 71, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік».

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

**у с т а н о в и в :**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 29, 36, 69, пунктів 13, 20, 30, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105, 106, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (далі — Закон).

Автор клопотання стверджує, що зазначені положення Закону не відповідають статтям 22, 24, 41, 46, 126, 130 Конституції України.

**2.** Ухвалою Третьої колегії суддів Конституційного Суду України від 22 березня 2007 року відкрито конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49 статті 71, пункту 50 статті 71 (яким зупинено на 2007 рік дію частини другої статті 123 Закону України «Про судоустрій України» щодо розміру заробітної плати працівників апарату судів та працівників державної судової адміністрації і частини другої статті 130 цього Закону щодо порівняння за умовами оплати праці), статей 97, 98, 104, 105 Закону стосовно соціальних гарантій суддів та працівників апарату судів.

В іншій частині конституційного подання щодо визнання неконституційними статей 29, 69, пунктів 13, 30 статті 71, пункту 50 статті 71 (яким зупинено на 2007 рік дію частини третьої статті 72 Закону України «Про судоустрій України» щодо виплати народним засідателям і присяжним розміру винагороди, не меншого ніж посадовий оклад судді відповідного суду), статей 106, 111 Закону стосовно соціальних гарантій суддів та працівників апарату судів Ухвалою Конституційного Суду України від 30 травня 2007 року № 23-у/2007 відмовлено у відкритті конституційного провадження на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

**3.** Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) наведених у конституційному поданні окремих положень Закону, Конституційний Суд України виходить з такого.

Україна проголошена соціальною, правовою державою. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Конституції України). Право громадян на соціальний захист, що включає, зокрема, і право на одержання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, закріплено на конституційному рівні (стаття 46 Конституції України).

Стаття 22 (частина третя) Конституції України встановила, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював правові позиції щодо гарантій незалежності суддів у своїх попередніх рішеннях, зокрема від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 (справа про фінансування судів), від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання). Тому, вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України наведених у конституційному поданні окремих по-

ложень Закону, Конституційний Суд України керується також правовими позиціями, викладеними у цих рішеннях.

3.1. У частині першій статті 36 Закону встановлено, що пільги, компенсації і гарантії, на які згідно із законами України мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, газ, електрична та теплова енергія), безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) та автомобільним транспортом загального користування у сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів надаються у разі, якщо зазначені працівники мають право на податкову соціальну пільгу.

У частині другій цієї статті визначено, що розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із грошовими доходами зазначених працівників не повинен перевищувати величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу.

Відповідно до пункту 6 статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетною установою є орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. За частиною першою статті 130 Конституції України фінансування судів та діяльності суддів здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Таким чином, суди є бюджетними установами, і стаття 36 Закону поширюється на суддів як працівників бюджетних установ.

У частині першій статті 126 Основного Закону України закріплено положення, згідно з яким незалежність і недоторканність суддів гарантується Конституцією і законами України. Складовою цих гарантій є обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів через визначення у Державному бюджеті України окремо видатків на утримання судів (частина перша статті 130 Конституції України), що і передбачено в Законі.

Відповідно до частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» 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. Це положення узгоджується з частиною третьою статті 22 Конституції України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 сформулював правову позицію, згідно з якою норми про матеріальне і побутове забезпечення суддів, встановлені статтею 44 Закону України «Про статус суддів», не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації. Надання суддям передбачених цим Законом пільг, компенсацій і гарантій не може ставитися у залежність від грошових доходів суддів і тим самим не можуть знижуватися гарантії їх незалежності (абзац другий пункту 7 мотивувальної частини). При прийнятті Закону зазначене Рішення Конституційного Суду України не враховане.

Таким чином, це дає підстави вважати, що стаття 36 Закону суперечить вимогам частини третьої статті 22, частини першої статті 126, частини першої статті 130 Конституції України.

3.2. У пункті 20 статті 71 Закону зупинено на 2007 рік дію частин другої, п'ятої статті 37 Закону України «Про державну службу» (щодо визначення розміру пенсії без обмеження її граничного розміру); пунктом 33 статті 71 Закону зупинено на 2007 рік дію абзацу першого частини четвертої статті 43 Закону України «Про статус суддів» (щодо визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання без обмеження

його граничного розміру). Одночасно статтею 97 Закону встановлено, що з 1 січня 2007 року максимальний розмір пенсії або 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 (перерахованих) у 2006—2007 роках відповідно до Закону України «Про державну службу», не може перевищувати 12 мінімальних розмірів пенсії за віком, встановленої абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а для інших категорій пенсіонерів розмір пенсії або 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 (перерахованих) у 2007 році, не може перевищувати 10 тисяч гривень на місяць.

Однією з гарантій забезпечення незалежності суддів, закріплених у частині першій статті 126 Конституції України, є надання їм за рахунок держави матеріального і соціального захисту (заробітна плата, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо), надання їм у майбутньому статусу судді у відставці, право якого на пенсійне та щомісячне довічне грошове утримання є гарантією незалежності працюючих суддів. Щомісячне довічне грошове утримання судді у встановленому розмірі спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня. Умови і порядок виплати цього утримання встановлюються Законом України «Про статус суддів». Така правова позиція викладена в Рішенні Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання).

Суддям, які вийшли у відставку, призначається пенсія на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу», що визначено статтею 43 Закону України «Про статус суддів». Відповідно до частини четвертої цієї статті судді у відставці, який має стаж роботи на посаді судді не менше 20 років, виплачується за його вибором пенсія або щомісячне довічне грошове утримання. При цьому розмір такого утримання не обмежений.

Частини друга, п'ята статті 37 Закону України «Про державну службу» визначили, що пенсія державним службовцям встановлюється без обмеження її граничного розміру.

Положення Європейської хартії про закон про статус суддів від 10 липня 1998 року передбачає, що судді, які досягли встановленого законом віку для виходу на пенсію з посади судді та які виконували професійні обов'язки судді протягом визначеного строку, повинні отримувати виплати після виходу на пенсію, рівень яких має бути якомога ближчим до рівня їх останньої заробітної плати на посаді судді (пункт 6.4)

Зупиняючи на 2007 рік дію наведених положень законів України «Про державну службу», «Про статус суддів» та визначаючи обмеження розміру пенсії або щомісячного довічного грошового утримання усім категоріям суддів України, Верховна Рада України діяла всупереч закріпленому частиною третьою статті 22 Конституції України положенню щодо недопустимості при прийнятті нових законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Встановлення Законом граничного розміру щомісячного довічного грошового утримання чи пенсії обмежило їх обсяг, який визначається Законом України «Про статус суддів». Залишивши незмінним зміст права на пенсію та щомісячне довічне грошове утримання суддів, Закон звужив обсяг цього права, встановивши граничну межу для таких виплат суддям, і водночас знизив досягнутий рівень гарантій незалежності працюючих суддів.

Таким чином, положення пунктів 20, 33 статті 71, статті 97 Закону не узгоджуються з конституційним положенням про недопустимість звуження змісту чи обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів та



порушують принцип незалежності суддів, а тому не відповідають частині третій статті 22, частині першій статті 126 Основного Закону України.

3.3. Постановою Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2863—XII (абзац третій пункту 1) встановлено, що щомісячне довічне грошове утримання суддям у відставці виплачується за рахунок державного бюджету в суді за останнім місцем роботи або, за їх вибором, у суді за місцем їх проживання.

Пунктом 49 статті 71 Закону дію цього положення щодо визначення органів, які виплачують щомісячне довічне грошове утримання суддям у відставці, зупинено на 2007 рік. Одночасно у статті 104 Закону зазначено, що в 2007 році призначення і виплата щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці здійснюється органами Пенсійного фонду України. Порядок такого призначення та виплати визначається правлінням Пенсійного фонду України за погодженням із спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики.

Щомісячне довічне грошове утримання — це особлива форма соціального забезпечення суддів, яка виражається у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що забезпечує їх належне матеріальне утримання. Особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування, які визначені Конституцією України та Законом України «Про статус суддів».

Згідно з частиною першою статті 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 (абзац восьмий пункту 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання).

Особливий порядок фінансування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій їх незалежності, що закріплюється у статті 126 Конституції України, і спрямований на забезпечення належних умов для здійснення незалежного правосуддя.

Отже, положення пункту 49 статті 71, статті 104 Закону суперечать статті 126, частині першій статті 130 Конституції України.

3.4. Суб'єкт права на конституційне подання оспорує на предмет конституційності статтю 98 Закону, відповідно до якої у 2007 році працюючим пенсіонерам, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», достроково призначена пенсія за віком у період до досягнення пенсійного віку, передбаченого законодавством для відповідної категорії осіб, не виплачується.

Конституція України не допускає будь-яких обмежень у правах громадян за ознаками майнового стану, зокрема в залежності від отримання працюючими пенсіонерами заробітної плати, тому положення статті 98 Закону суперечить статті 22 Конституції України.

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 признається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України підкреслюється, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституцій-

ного 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).

3.5. Пунктом 50 статті 71 Закону зупинено дію частини другої статті 123 (щодо розміру заробітної плати працівників апарату судів та працівників державної судової адміністрації), частини другої статті 130 (щодо прирівняння за умовами оплати праці) Закону України «Про судоустрій України». При цьому залишено в силі положення частини другої статті 130 цього Закону, за якою правовий статус службовців, які працюють в апараті суду, визначається Законом України «Про державну службу».

Частина друга статті 123 Закону України «Про судоустрій України» передбачає, що розмір заробітної плати працівників апарату судів та працівників державної судової адміністрації, їх побутове забезпечення і рівень соціального захисту визначаються Законом України «Про державну службу», іншими нормативними актами і не можуть бути меншими, ніж у відповідних категорій державних службовців апаратів законодавчої та виконавчої влади. Частина друга статті 130 Закону України «Про судоустрій України» визначає, що за умовами оплати праці, матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного та транспортного забезпечення працівники апарату суду прирівнюються до відповідних категорій службовців апарату вищого, центральних або місцевих органів виконавчої влади.

Зупинення дії цих норм призвело до зниження у 2007 році рівня забезпечення працівників судів та працівників державної судової адміністрації у порівнянні з відповідними категоріями державних службовців виконавчої та законодавчої влади.

За змістом положень частин другої, третьої статті 22 Основного Закону України конституційні права і свободи гарантуються, а держава повинна утримуватись від прийняття будь-яких актів, які призводили б до скасування чи звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Частина перша статті 24 Конституції України встановлює принцип, згідно з яким громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Конституційний Суд України, розглядаючи справу про відшкодування шкоди державою, у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 наголосив, що відповідно до частини першої статті 130 Конституції України в Державному бюджеті України окремо визначаються «видатки на утримання судів». Конституційний Суд України виходячи з цього вказав, що це є важливою передумовою реалізації іншого положення цієї статті, за яким держава зобов'язується забезпечувати фінансування та «належні умови для функціонування судів і діяльності суддів».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 50 статті 71 Закону суперечить положенням частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 24 Конституції України.

**4.** Верховний Суд України у конституційному поданні порушує також питання щодо неконституційності статті 105 Закону, якою встановлено, що умови оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету, керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, а також умови грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу) затверджуються виключно Кабінетом Міністрів України.

Аналіз конституційного подання в цій частині свідчить, що Верховний Суд України, оспоряючи положення статті 105 Закону на предмет конституційності, не наводить правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності цієї норми. За таких обставин конституційне провадження у справі в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначеного положення Закону підлягає припиненню

на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційним вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 45, 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 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V, а саме:

— статті 36, відповідно до якої «пільги, компенсації і гарантії, на які згідно із законами України мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, газ, електрична та теплова енергія), безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) та автомобільним транспортом загального користування у сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів надаються у разі, якщо зазначені працівники мають право на податкову соціальну пільгу. Розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із грошовими доходами зазначених працівників не повинен перевищувати величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу», в частині, що стосується професійних суддів;

— пункту 20 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію «частин другої і п'ятої статті 37 (щодо визначення розміру пенсії без обмеження її граничного розміру) Закону України «Про державну службу», в частині, що стосується професійних суддів;

— пункту 33 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію «абзацу першого частини четвертої статті 43 (щодо визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання без обмеження його граничного розміру) Закону України «Про статус суддів»;

— пункту 49 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію «абзацу третього пункту 1 Постанови Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про статус суддів» ... щодо визначення органів, які виплачують щомісячне довічне грошове утримання суддям у відставці»;

— пункту 50 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію «частини другої статті 123 (щодо розміру заробітної плати працівників апарату судів та працівників державної судової адміністрації), частини другої статті 130 (щодо прирівняння за умовами оплати праці) Закону України «Про судоустрій України», в частині, що стосується працівників апарату судів та працівників державної судової адміністрації;

— статті 97, згідно з якою «з 1 січня 2007 року максимальний розмір пенсії або 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 (перерахованих) у 2006—2007 роках відповідно до... законів України «Про державну службу»... не може перевищувати 12 мінімальних розмірів пенсії за віком, встановленої абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а по інших категоріях пенсіонерів розмір пенсії або 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), призначе-

них (перерахованих) у 2007 році, не може перевищувати 10 тисяч гривень на місяць», в частині, що стосується професійних суддів;

— статті 98, за якою «у 2007 році працюючим пенсіонерам, на яких поширюється дія Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»... законів України «Про державну службу»... достроково призначена пенсія за віком... у період до досягнення пенсійного віку, передбаченого законодавством для відповідної категорії осіб, не виплачується», в частині, що стосується професійних суддів та працівників апарату судів;

— статті 104, відповідно до якої «у 2007 році призначення і виплата щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці здійснюється органами Пенсійного фонду України. Порядок призначення та виплати щомісячного довічного грошового утримання визначається правлінням Пенсійного фонду України за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики».

**2.** Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення статті 105 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

**3.** Положення статті 36, пунктів 20, 33, 49 статті 71, пункту 50 статті 71 (яким зупинено на 2007 рік дію частини другої статті 123 Закону України «Про судоустрій України» щодо розміру заробітної плати працівників апарату судів та працівників державної судової адміністрації та частини другої статті 130 цього Закону щодо прирівняння за умовами оплати праці), статей 97, 98, 104 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року стосовно соціальних гарантій суддів та працівників апарату судів, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ****РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням  
відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго»  
про офіційне тлумачення  
положень частини восьмої статті 5 Закону України  
«Про відновлення платоспроможності боржника  
або визнання його банкрутом»  
(справа щодо кредиторів  
підприємств комунальної форми власності)**

м. Київ  
20 червня 2007 року  
№ 5-рп/2007

Справа №1-14/2007

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

**Домбровського Івана Петровича** — головуєчий,  
**Бринцева Василя Дмитровича,**  
**Головіна Анатолія Сергійовича,**  
**Джуня В'ячеслава Васильовича** — суддя-доповідач,  
**Дідківського Анатолія Олександровича,**  
**Кампа Володимира Михайловича,**  
**Колоса Михайла Івановича,**  
**Лилака Дмитра Дмитровича,**  
**Мачужак Ярослави Василівни,**  
**Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,**  
**Стрижака Андрія Андрійовича,**  
**Ткачука Павла Миколайовича,**  
**Шишкіна Віктора Івановича,**

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 року № 2343-XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 31, ст. 440; 1999 р., № 42—43, ст. 378; 2003 р., № 24, ст. 160).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго».

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування судами України положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

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

## У С Т А Н О В И В :

1. Відкрите акціонерне товариство «Кіровоградобленерго» (далі — ВАТ «Кіровоградобленерго») звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі — Закон), згідно з якими його норми не застосовуються до юридичних осіб — підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування (з прийняттям Конституції України 1996 року та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР — сільські, селищні, міські, районні, обласні ради) прийняті рішення щодо цього.

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначеної норми Закону ВАТ «Кіровоградобленерго» пояснює тим, що суди загальної юрисдикції неоднозначно застосовували ці положення за однакових обставин при розгляді аналогічних справ. Обґрунтовуючи це твердження, суб'єкт права на конституційне звернення посилається на судові рішення різних інстанцій господарських судів, що набрали законної сили, та Верховного Суду України.

У зв'язку з цим автор клопотання ставить такі питання:

— чи підлягає припиненню провадження у справі про банкрутство юридичної особи — підприємства, що є об'єктом права комунальної власності, якщо стосовно нього після порушення провадження у справі про його банкрутство відповідною радою органів місцевого самоврядування на пленарному засіданні прийнято рішення про незастосування положень Закону до такого підприємства;

— чи є обов'язковим для суду рішення про незастосування положень Закону до юридичної особи — підприємства, що є об'єктом права комунальної власності, якщо стосовно такого підприємства на момент винесення рішення вже порушено справу про банкрутство, а саме рішення не містить реальних, погоджених з кредиторами заходів запобігання банкрутству.

ВАТ «Кіровоградобленерго» зазначає, що відповіді на ці питання необхідні для захисту його прав як кредитора у провадженні у справі про банкрутство обласного комунального виробничого підприємства «Дніпро-Кіровоград».

2. Щодо порушених у конституційному зверненні питань свої позиції висловили Голова Верховної Ради України, Голова Верховного Суду України, Голова Вищого господарського суду України, фахівці юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Інституту економіко-правових досліджень НАН України, кафедри муніципального права Академії муніципального управління, Науково-дослідного Інституту приватного права і підприємництва Академії правових наук України, громадської організації «Український інститут банкрутства», Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України.

3. Конституційний Суд України вирішуючи питання, порушені у конституційному зверненні, виходить з такого.

3.1. Частиною четвертою статті 214 Господарського кодексу України встановлено, що у випадках, передбачених законом, не застосовуються процедури банкрутства щодо комунальних підприємств. Це закріплено у приписі частини восьмої статті 5 Закону, яким визначено, що положення Закону не застосовуються до юридичних осіб — підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийняті рішення щодо цього. Для з'ясування змісту викладеного припису мають бути враховані мета його закріплення у законі та баланс конкуруючих суспільних цінностей, якими у контексті порушених у конституційному зверненні питань є принципи державної політики стосовно банкрутства щодо суб'єктів господарювання у комунальному секторі економіки та права і законні інтереси їх кредиторів.

У преамбулі Закону визначено, що він встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності суб'єкта підприємницької діяльності — боржника або визнання його банкрутом та застосування ліквідаційної процедури, повного або часткового задоволення вимог кредиторів. Оскільки справи про банкрутство є формою судового процесу (стаття 41 Господарського процесуального кодексу України) і підвідомчі господарським судам (стаття 12 цього Кодексу, стаття 6 Закону), законодавцем у частині восьмій статті 5 Закону обмежено право кредиторів комунальних підприємств на справедливий судовий розгляд, гарантоване статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікованої Верховною Радою України (Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР).

3.2. Пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) врегульовано, зокрема, що кожен має право на справедливий і відкритий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру. У низці рішень Європейського суду з прав людини, юрисдикцію якого в усіх питаннях, які стосуються тлумачення і застосування Конвенції, визнано Україною, закріплено, що право на справедливий судовий розгляд може бути обмежене державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Осман проти Сполученого Королівства» від 28 жовтня 1998 року викладено позицію, відповідно до якої «обмеження не буде сумісним з пунктом 1 статті 6 Конвенції, якщо воно не має правомірної мети і якщо відсутнє пропорційне співвідношення між вжитими засобами та поставленою метою».

Така практика Європейського суду з прав людини збігається з правовою позицією Конституційного Суду України, виписаною у Рішенні від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005 (справа про податкову заставу), в якому сказано, що елементи права, зокрема розмірність, рівність, мораль, об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України (підпункт 4.3 мотивувальної частини). Тому розмірність (пропорційність) обмеження прав кредиторів суб'єктів господарювання у комунальному секторі економіки на задоволення своїх вимог у провадженні у справах про банкрутство має визначатися відповідно до встановлених принципів справедливості.

3.3. Визначаючи справедливість обмеження приписом частини восьмої статті 5 Закону прав і законних інтересів кредиторів суб'єктів господарювання у комунальному секторі економіки, Конституційний Суд України виходить із закріплених у Конституції України положень про права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України, зокрема безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності, утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю (статті 140, 143).

Згідно з частиною першою статті 144 Основного Закону України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Законодавець, установивши в Конституції України (статті 140, 141, 142, 143, 144, 145) базові засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів відніс до визначення законом (стаття 146). Таким чином, на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання відносин участі місцевого самоврядування у сфері господарювання.

Питання про межі та форми участі органів місцевого самоврядування у господарській діяльності конкретизовані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями (далі — Закон № 280), Господарському кодексу України, що набрав чинності з 1 січня 2004 року, Законі та інших законодавчих актах України.

У Законі № 280 закріплено основні принципи здійснення місцевого самоврядування, серед яких, зокрема, принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законом № 280 та іншими законами (стаття 4). Частиною п'ятою статті 16 Закону № 280 передбачено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради, а у статті 60 встановлено режим права комунальної власності.

Основні напрями та форми участі місцевого самоврядування у сфері господарювання врегульовано у статтях 2, 5, 8, 24, 43, 78, 214 та інших нормах Господарського кодексу України. З їх змісту випливає, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, їм забороняється виконання підприємницької діяльності, але вони можуть утворювати суб'єкти господарювання.

3.4. Для з'ясування розмірності (пропорційності) обмеження права кредиторів комунальних підприємств на справедливий судовий розгляд слід враховувати призначення інституту комунальної власності та дійсну суспільну необхідність у функціонуванні суб'єктів господарювання, заснованих на цій формі власності.

Конституція України поклала на державу обов'язок забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13). Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (частина восьма статті 60 Закону № 280). Конституційний Суд України у підпункті 3.1 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 (справа про електроенергетику) зазначив, що за Основним Законом України держава однаково захищає усі форми власності, а кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності. Ця позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого — конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності. Однією із таких особливостей є обмеження на застосування норм Закону до юридичних осіб — підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, реалізація яких залежить від рішення відповідної ради органів місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 140 Конституції України та статтею 2 Закону № 280 змістом діяльності місцевого самоврядування є вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади самою громадою самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Статтею 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування, однією з найважливіших цілей діяльності якого є забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади у комунальних та інших невідкладних послугах соціального характеру, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо. У статті 1 Закону № 280 дано визначення терміна «право комунальної власності» — це право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Виходячи з викладених положень Конституційний Суд України вважає, що метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є в першу чергу використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу право цієї форми власності призначено для доцільного, економічного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів.



3.5. Оскільки органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання і їм заборонено здійснювати підприємницьку діяльність, то істотне значення має правильний вибір ними організаційно-правової форми утворюваних цими органами суб'єктів господарювання. У статті 24 Господарського кодексу України визначено особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки і, зокрема, передбачено, що суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (частина 3).

Статтею 78 названого Кодексу закріплено можливість утворення органами місцевого самоврядування комунальних унітарних підприємств, тобто підприємств, що створюються на базі відокремленої частини комунальної власності і чий статутний фонд не поділений на частки, акції, паї тощо. Крім того, за змістом викладеної статті 24 цього ж Кодексу органи місцевого самоврядування можуть утворювати з іншими партнерами у встановленому порядку господарські товариства за термінологією Господарського кодексу України та Закону України «Про господарські товариства» або підприємницькі товариства за термінологією Цивільного кодексу України і мати корпоративні права, які визначають їх частку у статутному фонді створених товариств. Отже, органами місцевого самоврядування можуть бути створені на основі відокремленої частини комунальної власності або із залученням майна цієї власності різні за організаційними формами види підприємств чи інших суб'єктів господарювання.

3.6. За частиною першою статті 24 Господарського кодексу України управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і виконують свою діяльність, базуючись на праві господарського відання або праві оперативного управління. Діяльність у комунальному секторі економіки на підставі зазначених обмежених майнових прав здійснюють виключно комунальні унітарні підприємства згідно з положеннями частини третьої статті 78 цього Кодексу. Тому вибір засновником організаційної форми суб'єкта господарювання, утворюваного на основі або із залученням комунального майна, повинен залежати від визначення в установчих документах цілей їх діяльності.

Якщо головною метою суб'єкта господарювання в комунальному секторі економіки є виробництво продуктів чи послуг для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо, то його організаційно-правовою формою має ставати комунальне унітарне підприємство. Статтею 24 Господарського кодексу України цю категорію підприємств віднесено до кола суб'єктів господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень.

Конституційний Суд України, аналізуючи положення частини восьмої статті 5 Закону, наголошує, що комунальні унітарні підприємства є суб'єктами господарювання, які надають життєво необхідні послуги населенню, і в основі їх діяльності покладені інтереси територіальної громади.

У випадках, коли основною метою діяльності суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки зазначено отримання прибутку, його організаційно-правовою формою має стати господарське товариство з відповідною часткою комунальної власності у статутному фонді. Господарські товариства проводять свою діяльність на основі права власності, утворюються для ведення виключно підприємницької діяльності, метою якої є отримання прибутку, а не досягнення якогось іншого соціального результату. Здійснення корпоративних прав органами місцевого самоврядування щодо господарських товариств переслідує мету доцільного, економічного

та ефективного використання комунальної власності, а не задоволення нагальних потреб жителів територіальної громади. Тому статтею 24 Господарського кодексу України не передбачено віднесення таких господарських товариств до суб'єктів господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень.

3.7. За принципом розмірності, що є елементом ідеї права та ідеології справедливості, встановлене у частині восьмій статті 5 Закону обмеження прав кредиторів суб'єктів господарювання у комунальному секторі економіки на задоволення своїх вимог у провадженнях у справах про банкрутство має відповідати правомірній та суспільно необхідній меті. Для з'ясування розмірності в обмеженні прав цих кредиторів слід враховувати закріплену в установчих документах їх неплатоспроможних боржників основну мету діяльності останніх та відповідність цій меті організаційно-правової форми суб'єктів господарювання.

Оцінюючи співвідношення цілей державної політики з питань банкрутства щодо комунальних унітарних підприємств та обмеженням державою прав кредиторів названих підприємств на справедливий судовий розгляд, що закріплене у частині восьмій статті 5 Закону, Конституційний Суд України вважає, що це обмеження є розмірним (пропорційним) та суспільно необхідним для задоволення нагальних потреб жителів територіальних громад, які можуть отримувати відповідні комунальні послуги виключно від таких категорій підприємств. Цією нормою оптимально врівноважено права і законні інтереси жителів територіальних громад на отримання життєво необхідних послуг від комунальних унітарних підприємств, з одного боку, та права і законні інтереси кредиторів цих суб'єктів господарювання — з іншого. Таким чином, припис частини восьмої статті 5 Закону поширюється на комунальні унітарні підприємства.

Аналіз частини восьмої статті 5 Закону щодо суспільної потреби в обмеженні права на справедливий судовий розгляд кредиторів господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, показав, що з огляду на основну мету діяльності названих товариств, якою є отримання прибутку, це обмеження не є суттєво необхідним для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади. Отже, обмеження права на справедливий судовий розгляд не може вважатися розмірним (пропорційним) щодо кредиторів господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, тому припис частини восьмої статті 5 Закону не поширюється на названі господарські товариства. Цей висновок підтверджується логічним і граматичним тлумаченням оспорюваного припису, оскільки в ньому йдеться виключно про підприємства, а не господарські товариства.

4. Частиною восьмою статті 5 Закону не визначено, коли саме можливе прийняття відповідною радою органів місцевого самоврядування рішення про незастосування процедури у справах про банкрутство щодо комунальних унітарних підприємств. Конституційний Суд України вважає, що з огляду на нагальний характер послуг, які надаються цими підприємствами для жителів відповідних територіальних громад, ця норма Закону не ставить факт прийняття рішення на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування щодо незастосування до комунальних унітарних підприємств положень Закону у залежність від моменту порушення судом справи про банкрутство цього підприємства і припускає можливість прийняття такого рішення як до початку провадження у справі про банкрутство, так і на будь-якій стадії провадження. Це означає, що факт наявності судової справи про банкрутство комунального унітарного підприємства чи її відсутності не може впливати на реалізацію відповідною радою її права стосовно прийняття рішення про незастосування Закону до цього підприємства. Тому орган місцевого самоврядування при реалізації свого повноваження, передбаченого у частині восьмій статті 5 Закону, не зобов'язаний попередньо погоджувати з кредиторами комунального унітарного підприємства

та іншими зацікавленими особами своє рішення про незастосування до нього положень Закону або пропонувати заходи запобігання банкрутству цього підприємства.

**5.** Господарський суд має припиняти провадження у справі про банкрутство комунального унітарного підприємства, якщо на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийнято рішення щодо незастосування положень Закону до цього підприємства. Частиною другою статті 41 Господарського процесуального кодексу України закріплено, що господарські суди розглядають справи про банкрутство з урахуванням особливостей, встановлених Законом. Перелік підстав для припинення провадження у справі про банкрутство, визначених статтею 40 Закону, не є повним, оскільки цією нормою не передбачено припинення провадження у справах про банкрутство за наявності обставин, викладених у частині восьмій статті 5 Закону. Отже, Конституційний Суд України вважає, що позитивним обов'язком законодавця є заповнення прогалини у статті 40 Закону для належного застосування судами оспорюваних положень.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в :**

**1.** Положення частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» в аспекті порушених у конституційному зверненні питань треба розуміти так:

1.1. Під терміном «юридичні особи — підприємства, що є об'єктами права комунальної власності», застосованим у частині восьмій статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», слід розуміти тільки комунальні унітарні підприємства.

1.2. Відповідна рада органів місцевого самоврядування має право виключно на пленарному засіданні прийняти рішення про незастосування положень Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» до комунальних унітарних підприємств, які перебувають у комунальній власності її територіальної громади, як до початку порушення справ про банкрутство цих підприємств, так і на будь-якій стадії провадження у справі про банкрутство.

1.3. Провадження у справі про банкрутство комунальних унітарних підприємств у випадках, передбачених частиною восьмою статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», підлягає припиненню незалежно від того, прийнято рішення відповідної ради органу місцевого самоврядування про незастосування положень цього Закону до цих підприємств до чи після порушення судом загальної юрисдикції провадження у справі про їх банкрутство.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ****РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням  
46 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень статей 29, 36, частини другої статті 56,  
частини другої статті 62, частини першої статті 66,  
пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46  
статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України  
«Про Державний бюджет України на 2007 рік»  
(справа про соціальні гарантії громадян)**

м. Київ  
9 липня 2007 року  
№ 6-рп/2007

Справа № 1-29/2007

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

**Домбровського Івана Петровича** — головуєчий,  
**Бринцева Василя Дмитровича,**  
**Головіна Анатолія Сергійовича,**  
**Джуня В'ячеслава Васильовича,**  
**Дідківського Анатолія Олександровича,**  
**Кампа Володимира Михайловича,**  
**Колоса Михайла Івановича,**  
**Лилака Дмитра Дмитровича,**  
**Маркуш Марії Андріївни,**  
**Мачужак Ярослави Васиївни** — суддя-доповідач,  
**Стрижака Андрія Андрійовича,**  
**Ткачука Павла Миколайовича,**  
**Шишкіна Віктора Івановича,**

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V (Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 7—8, ст. 66; № 18—19, ст. 269).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 46 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених поло-

жень Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V.

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

#### У С Т А Н О В И В :

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V з наступними змінами (далі — Закон).

Зазначеними положеннями Закону зупинено дію положень інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій окремим категоріям громадян та змінено або встановлено нові підстави й умови їх надання.

Автори клопотання стверджують, що вказані положення Закону обмежують конституційні права громадян на соціальний захист, заробітну плату, встановлені законами України пільги, компенсації і гарантії, розміри та порядок їх надання. Зупинення Законом дії положень інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, на думку народних депутатів України, суперечить частині другій статті 8, статті 16, частині п'ятій статті 17, частині другій статті 19, частині третій статті 22, частинам першій, четвертій статті 43, частині першій статті 46, статтям 48, 49, пунктам 1, 6 частини першої статті 92, частині другій статті 95 Конституції України.

На підтвердження неконституційності положень Закону суб'єкт права на конституційне подання наводить правові позиції Конституційного Суду України, викладені в його рішеннях від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 (справа щодо права на пільги), від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій).

**2.** З метою повного і всебічного розгляду порушених у конституційному поданні питань Конституційний Суд України дослідив і проаналізував висловлені щодо них позиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Першого віце-прем'єр-міністра України, Міністра фінансів України, Міністра оборони України, Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністра праці та соціальної політики України.

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

**3.1.** У Конституції України Україну проголошено демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1), визнано, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави (стаття 3), права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21), їх зміст і обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (стаття 22).

Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою кон-

ституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя кожного (статті 46, 48 Конституції України).

Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. Отже, у такому випадку законом про Державний бюджет України припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняється дія механізму реалізації конституційних соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію.

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України. У статті 64 Конституції України вичерпно визначено такі випадки, а саме передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень, та визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається фактичне зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина третя статті 46 Конституції України), та порушується гарантоване у статті 48 Конституції України право кожного на достатній життєвий рівень.

Отже, відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк.

Таку правову позицію Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) (пункт 6 мотивувальної частини).

3.2. Утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.

Принципи соціальної держави втілено також у ратифікованих Україною міжнародних актах: Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Європейській соціальній хартії (переглянутій) 1996 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, та рішеннях Європейського суду з прав людини. Зокрема, згідно зі статтею 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року держава зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення, її задовільний рівень, докладати зусиль для її поступового посилення тощо.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет України щодо зупинення або обмеження

пільг, компенсацій і гарантій такими, що не відповідають Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання). Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, ревізія законами про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій, яку започатковано у 1995 році, набула системного характеру.

**4.** У частині другій статті 8 Конституції України встановлено вимогу щодо законів України — усі вони приймаються виключно на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

До повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85, стаття 91 Конституції України). Виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини другої статті 92 Конституції України). Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період (частина перша статті 96 Конституції України), шляхом прийняття відповідного закону.

Питання складення, розгляду, затвердження, звіту та контролю за використанням коштів Державного бюджету України регламентовані положеннями статей 95, 96, 97, 98 Конституції України та Бюджетним кодексом України (далі — Кодекс).

Вимоги щодо змісту закону про Державний бюджет України містяться в частині другій статті 95 Конституції України, положення якої конкретизовано у статті 38 Кодексу.

Встановлений частиною другою статті 95 Конституції України, частиною другою статті 38 Кодексу перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним.

Зі змісту наведених положень Конституції України та Кодексу вбачається, що закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України — він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України. Таке положення закріплено і в частині третій статті 27 Кодексу.

Метою і особливістю закону про Державний бюджет України є забезпечення належних умов для реалізації положень інших законів України, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами, спрямовані на їх соціальний захист, у тому числі й надання пільг, компенсацій і гарантій. Отже, при прийнятті закону про Державний бюджет України мають бути дотримані принципи соціальної, правової держави, верховенства права, забезпечена соціальна стабільність, а також збережені пільги, компенсації і гарантії, заробітна плата та пенсії для забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень (стаття 48 Конституції України).

Оскільки предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, Кодексі, то цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України.

5. Проаналізувавши зазначені положення Конституції України, Кодексу, практику зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України.

Таким чином, Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин.

6. На підставі дослідження матеріалів справи, аналізу відповідних положень Конституції України, Кодексу та оспорюваних у конституційному поданні положень Закону Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення статей 29, 36, абзацу третього частини другої статті 56, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 103, 111 Закону не відповідають Конституції України (є неконституційними).

7. Суб'єкт права на конституційне подання порушує також питання щодо неконституційності частини другої статті 62, якою передбачено, що розміри державних соціальних гарантій на 2007 рік, які визначаються залежно від прожиткового мінімуму, встановлюються відповідними законами, Законом та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, та статті 101 Закону, якою надано право Кабінету Міністрів України встановлювати розміри соціальних виплат.

Аналіз конституційного подання свідчить про те, що народні депутати України, оспоруючи положення статей 62, 101 Закону, не навели правового обґрунтування тверджень щодо їх неконституційності. За таких обставин конституційне провадження у справі в цій частині підлягає припиненню на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 65, 70, 73, 74 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), такі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»:

— статті 29, за якою у 2007 році виплата щорічної разової допомоги відповідно до законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та «Про жертви нацистських переслідувань» здійснюється у таких розмірах: інвалідам I групи — 450 гривень, інвалідам II групи — 360 гривень, інвалідам III групи — 300 гривень; учасникам бойових дій та колишнім неповнолітнім в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, а також дітям, які народилися у зазначених місцях примусового тримання їх батьків, — 280 гривень; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, — 450 гривень; членам сімей загиблих та дружинам (чоловікам) померлих інвалідів війни та дружинам (чоловікам) померлих учасників бойо-



вих дій, учасників війни і жертв нацистських переслідувань, визнаних за життя інвалідами, — 150 гривень; учасникам війни та колишнім в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, особам, які були насильно вивезені на примусові роботи, дітям партизанів, підпільників, інших учасників боротьби з націонал-соціалістським режимом у тилу ворога — 55 гривень;

— статті 36, за якою «пільги, компенсації і гарантії, на які згідно із законами України мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, газ, електрична та теплова енергія), безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) та автомобільним транспортом загального користування у сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів надаються у разі, якщо зазначені працівники мають право на податкову соціальну пільгу. Розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із грошовими доходами зазначених працівників не повинен перевищувати величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу»;

— абзацу третього частини другої статті 56 щодо встановлення допомоги по догляді за дитиною до досягнення нею трирічного віку, що визначається як різниця між 50 відсотками прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 90 гривень для незастрахованих осіб та не менше 23 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, для застрахованих осіб, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

— частини першої статті 66, яким зупинено на 2007 рік дію положень і норм, передбачених пунктом «ж» частини першої статті 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, статтею 28 Основ законодавства України про культуру, абзацами дванадцятим і тринадцятим частини першої, абзацом другим частини другої статті 57 Закону України «Про освіту», та встановлено, що оплата праці зазначених працівників здійснюється в межах бюджетних призначень на оплату праці та у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

— пункту 7 статті 71 в частині зупинення на 2007 рік дії статей 41, 43 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» щодо встановлення розміру допомоги по догляді за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

— пункту 9 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію частини другої статті 43 Закону України «Про загальну середню освіту»;

— пункту 12 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни», з урахуванням статті 111 цього Закону;

— пункту 13 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію частини п'ятої статей 12, 13, 14 та 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», частини третьої статей 61, 62, 63, 64 Закону України «Про жертви нацистських переслідувань» в частині визначення розміру виплат щорічної разової грошової допомоги;

— пункту 14 статті 71 в частині зупинення на 2007 рік дії статті 12, частини першої статті 15 та пункту 3 розділу VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо встановлення розміру допомоги по догляді за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

— пункту 23 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію частини п'ятої статті 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» в частині збільшення прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому

державному соціальному страхуванню, на розмір ставки податку з доходів фізичних осіб;

— пункту 29 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію статті 27 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні»;

— пункту 30 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію в частині надання безпроцентних та пільгових позик — пунктів 21 і 29 частини першої статті 20, пунктів 1 і 7 частини першої статті 21, пунктів 5 і 12 частини першої статті 22, пункту 1 частини першої статті 23, пункту 5 частини першої статті 36; в частині виплати компенсації і допомог у розмірах відповідно до мінімальної заробітної плати — пунктів 6 та 8 частини першої статті 30, пункту 1 частини першої статті 36, абзаців другого, третього та четвертого частини першої статті 37, абзаців другого, третього, четвертого частини першої та частини другої статті 39, статей 40, 41, 44, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, шостого та сьомого частини першої, частини третьої, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, шостого, сьомого частини четвертої та частини сьомої статті 48 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;

— пункту 39 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію статті 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»;

— пункту 41 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію частини третьої (щодо обрахунку максимального розміру пенсії) та двадцять сьомої (щодо розміру пенсії, що підлягає до виплати) статті 24 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність»;

— пункту 43 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію частини другої статті 37 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»;

— пункту 44 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію частини другої статті 27 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»;

— пункту 45 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію статті 30 Закону України «Про Службу безпеки України»;

— пункту 46 статті 71, яким зупинено на 2007 рік дію другого речення частини четвертої статті 44, частини четвертої статті 47 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»;

— статті 98, згідно з якою «у 2007 році працюючим пенсіонерам, на яких поширюється дія Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Митного кодексу України, законів України «Про державну службу», «Про Національний банк України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «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 і науково-технічну діяльність» та Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України», достроково призначена пенсія за віком (з урахуванням підпункту «г» пункту 1 статті 26 Закону України «Про зайнятість населення», пункту «в» частини другої статті 12 Закону України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» та статті 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні») у період до досягнення пенсійного віку, передбаченого законодавством для відповідної категорії осіб, не виплачується. Достроково призначена пенсія особам, зазначеним в абзаці п'ятому частини дванадцятої статті 20 Закону України «Про статус народного

депутата України», у разі коли такі особи продовжують працювати, у період до досягнення ними пенсійного віку не виплачується»;

— статті 103, за якою «у 2007 році пенсія за віком відповідно до Митного кодексу України, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національний банк України», «Про дипломатичну службу», «Про судову експертизу», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» призначається лише при досягненні пенсійного віку, передбаченого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

— статті 111, за якою підвищення до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, яка виплачується замість пенсії, відповідно до статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» виплачується особам, які є інвалідами (крім тих, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), у розмірі 50 відсотків від розміру надбавки, встановленої для учасників війни.

**2.** Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини другої статті 62, статті 101 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

**3.** Положення статей 29, 36, абзацу третього частини другої статті 56, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік», визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

**4.** Звернути увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на необхідність додержання положень статей 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України, статей 4, 27, частини другої статті 38 Бюджетного кодексу України при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Державний бюджет України.

**5.** Рішення Конституційного Суду України у цій справі має преюдиціальне значення для судів загальної юрисдикції при розгляді ними позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії положень статей зазначених законів, що визнані неконституційними.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**про дострокове звільнення  
з посади Голови  
Конституційного Суду України**

м. Київ  
17 травня 2007 року  
№ 11-р/2007

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

**Пшеничного Валерія Григоровича** — головуючий,  
**Бринцева Василя Дмитровича,**  
**Головіна Анатолія Сергійовича,**  
**Джуня В'ячеслава Васильовича,**  
**Дідківського Анатолія Олександровича,**  
**Домбровського Івана Петровича,**  
**Іващенко Володимира Івановича,**  
**Колоса Михайла Івановича,**  
**Маркуш Марії Андріївни,**  
**Мачужак Ярослави Василівни,**  
**Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,**  
**Станік Сюзанни Романівни,**  
**Стрижака Андрія Андрійовича,**  
**Ткачука Павла Миколайовича,**

розглянувши на засіданні заяву Домбровського І.П. про дострокове звільнення його з посади Голови Конституційного Суду України, керуючись статтею 24 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

**в и р і ш и в :**

Задовольнити заяву Домбровського Івана Петровича і достроково звільнити його з посади Голови Конституційного Суду України з 17 травня 2007 року за власним бажанням.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

## О Г Л Я Д У Х В А Л КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

30 травня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 29, 36, 69, пунктів 13, 20, 30, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105, 106, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V (Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 7—8, ст. 66) стосовно соціальних гарантій суддів та працівників апарату судів (суддя-доповідач Стрижак А.А.).

Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 29, 36, 69, пунктів 13, 20, 30, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105, 106, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (далі — Закон).

Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 29, 69, пунктів 13, 30 статті 71, пункту 50 статті 71 (стосовно зупинення на 2007 рік дії частини третьої статті 72 Закону України «Про судоустрій України» щодо виплати народним засідателям і присяжним розміру винагороди, не меншого ніж посадовий оклад судді відповідного суду), статей 106, 111 Закону, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» суб'єкт права на конституційне подання повинен зазначити правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності (пункт 4 частини другої статті 39) та викласти аргументи на підтвердження неконституційності законів чи інших правових актів (частина перша статті 71).

У частині першій статті 69 Закону визначено, що керівники бюджетних установ утримують чисельність працівників, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу (далі — працівників) та здійснюють фактичні видатки на заробітну плату (грошове забезпечення), включаючи видатки на премії та інші види заохочень чи винагород, матеріальну допомогу, лише в межах фонду заробітної плати (грошового забезпечення), затвердженого для бюджетних установ у кошторисах або планах використання бюджетних коштів. Частиною другою зазначеної статті встановлено, що витрати на безоплатне та пільгове матеріальне і побутове забезпечення окремих категорій працівників здійснюються за рахунок і в межах бюджетних асигнувань на утримання цих бюджетних установ.

Навівши зміст цієї статті, автор клопотання вказав, що оспорюване положення значно знизило соціальні гарантії суддям, поставивши їх у залежність від наявності податкової соціальної пільги. Однак стаття 69 Закону не пов'язує умови утримання працівників бюджетних установ (в тому числі і суддів) та здійснення витрат на матеріальне чи побутове забезпечення з

наявністю чи відсутністю у працівника податкової соціальної пільги, а правового обґрунтування щодо неконституційності вказаної норми Закону Верховний Суд України у поданні не навів.

Звертаючись до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання неконституційним пункту 50 статті 71 Закону, яким зупинено на 2007 рік дію частини третьої статті 72 Закону України «Про судоустрій України» щодо виплати народним засідателям і присяжним розміру винагороди, не меншого ніж посадовий оклад судді відповідного суду, та статті 106 Закону, якою визначено, що народним засідателям і присяжним за час виконання ними обов'язків у суді виплачується винагорода виходячи з розміру їх середньомісячного заробітку чи пенсії, але не меншого, ніж прожитковий мінімум для працездатних осіб, автор стверджує про невідповідність цих норм статті 126 Конституції України, проте посилається на частину другу статті 72 Закону України «Про судоустрій України», якою встановлено, що гарантії незалежності і недоторканності суддів поширюються на народних засідателів і присяжних.

Стаття 126 Конституції України гарантій незалежності і недоторканності для народних засідателів і присяжних не встановлює, а посилання на частину другу статті 72 Закону України «Про судоустрій України» не може бути правовим обґрунтуванням неконституційності пункту 50 статті 71, статті 106 Закону.

Суб'єкт права на конституційне подання порушив питання про неконституційність окремих положень статей 29, пунктів 13, 30 статті 71, статті 111 Закону стосовно соціальних гарантій суддів та працівників апарату судів, однак в клопотанні не навів правового обґрунтування неконституційності оспорюваних положень Закону.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 39, 45, 50, 71 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 29, 69, пунктів 13, 30 статті 71, пункту 50 статті 71 (стосовно зупинення на 2007 рік дії частини третьої статті 72 Закону України «Про судоустрій України» щодо виплати народним засідателям і присяжним розміру винагороди, не меншого ніж посадовий оклад судді відповідного суду), статей 106, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V стосовно соціальних гарантій суддів та працівників апарату судів 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».



30 травня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Б. щодо офіційного тлумачення положень статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України (суддя-доповідач Овчаренко В.А.).

Суб'єкт права на конституційне звернення — громадянка Б. — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення

положень статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — Кодекс).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначеної норми Кодексу громадянка Б. обґрунтовує неоднозначним, на її думку, застосуванням судами загальної юрисдикції положень вказаної статті щодо визначення територіальної підсудності, що призвело до порушення її конституційних прав.

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

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне звернення має містити обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України (пункт 4 частини другої статті 42) з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина (частина перша статті 42), дані про наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94).

Аналіз конституційного звернення та долучених до нього матеріалів свідчить, що автор клопотання не навів обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень статті 19 Кодексу.

З матеріалів справи вбачається, що громадянка Б. неодноразово зверталася до судів загальної юрисдикції за місцем знаходження відповідача із заявами на неправомірні дії посадових осіб органів державного управління. В одному випадку суди відмовляли їй у прийнятті заяви до розгляду, мотивуючи це тим, що згідно зі статтею 19 Кодексу такі заяви розглядаються за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача (ухвали Печерського районного суду міста Києва від 15 листопада 2005 року, 20 грудня 2005 року, 18 травня 2006 року та Шевченківського районного суду міста Києва від 3 серпня 2006 року), в іншому — приймали до розгляду, зокрема, скаргу на неправомірні дії керівництва Вищої ради юстиції було прийнято Шевченківським районним судом міста Києва до розгляду за місцем знаходження відповідача. Саме це дало підстави громадянці Б. вважати, що суди неоднозначно розуміють і застосовують положення статті 19 Кодексу щодо вирішення територіальної підсудності при розгляді заяв на неправомірні дії посадових осіб органів влади.

Варто зазначити, що скарга на неправомірні дії Вищої ради юстиції від 2 грудня 2004 року до Шевченківського районного суду міста Києва була подана на підставі положень розділу 31-А Цивільного процесуального кодексу України (1963 року), які передбачали можливість подання її за місцем знаходження відповідача. Але під час перебування справи в суді з 1 вересня 2005 року набрав чинності Кодекс, і вже виходячи з його положень Шевченківський районний суд міста Києва залишив скаргу громадянки Б. без розгляду, проте не з підстав непідсудності, а у зв'язку з повторною неявкою позивача до суду.

Враховуючи викладене, керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Б. щодо офіційного тлумачення положень статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституцій-

ного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



30 травня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України від 22 березня 2001 року № 2328-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 42, ст. 212) (суддя-доповідач Маркуш М.А.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі — Закон) щодо можливості збереження за особою, обраною народним депутатом України, статусу судді за умови невиконання нею повноважень за попереднім місцем роботи, зокрема здійснення правосуддя, та неодержання заробітної плати судді тощо. Правомірність збереження за відповідними народними депутатами України статусу судді автори клопотання обґрунтовують необхідністю забезпечення передбачених трудовим законодавством, а саме статтею 118 Кодексу законів про працю України та Законом (частина четверта статті 20), гарантій трудових прав народних депутатів України після припинення ними депутатських повноважень.

Посилаючись на вказані правові норми, суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що за особою, яка обіймала посаду судді, зберігається статус судді і в разі обрання її народним депутатом України, а отже, після закінчення строку її повноважень як народного депутата України ця особа повинні поновити на посаді, яку вона обіймала до обрання народним депутатом України, або запропонувати їй іншу посаду судді. Автори клопотання вважають, що збереження за народним депутатом України статусу професійного судді розв'яже проблему забезпечення його трудових гарантій і дасть можливість поновити на попередній посаді судді.

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

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина перша статті 93); у конституційному поданні повинно зазначатися правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні правового акта (його окремих положень) (пункт 4 частини другої статті 39).

Аналіз конституційного подання і доданих до нього матеріалів свідчить, що суб'єкт права на конституційне подання не навів правового обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону. Посилання авторів клопотання на «різне розуміння цих положень народни-



ми депутатами України, судьями» може означати незгоду зацікавлених осіб з майбутніми рішеннями відповідного суду загальної юрисдикції.

Звернення до суду Голови Верховної Ради України із заявами про дострокове припинення повноважень народних депутатів України, що мають статус судді, не могло призвести до проблем у практичній реалізації зазначених положень Конституції України, Закону, на яких акцентується в конституційному поданні, оскільки Голова Верховної Ради України діяв відповідно до частини четвертої статті 81 Конституції України і на підставі статей 2, 17, 104 Кодексу адміністративного судочинства України.

Питання про неможливість суміщення посади судді і депутатського мандата чітко врегульовано Конституцією України, частина статті 127 якої однозначно забороняє професійним судьям мати представницький мандат, а отже, і депутатський мандат; судді також не можуть, зокрема, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади. За Законом України «Про судоустрій України» недодержання професійними судьями, тобто «громадянами, які відповідно до Конституції України призначені чи обрані судьями і займають штатну суддівську посаду в одному з судів, передбачених цим Законом» (частина перша статті 59), вимог щодо несумісності зазначених статусів є конституційною підставою для звільнення судді з посади (пункт 4 частини п'ятої статті 126, пункт 2 частини першої статті 131 Конституції України).

Крім того, Конституційний Суд України вже дав офіційне тлумачення положень Конституції України, про які йдеться у клопотанні, зокрема в аспекті питань, порушених у ньому. Так, у своєму Рішенні від 13 травня 1997 року № 1-зп (у справі щодо несумісності депутатського мандата) Конституційний Суд України зазначив: «У частині четвертій статті 81 Конституції України словосполучення «іншими видами діяльності» за своїм обсягом є ширшим від такого ж словосполучення частини третьої статті 78. Воно включає як види діяльності, передбачені частиною другою статті 78, так і види діяльності, які згідно з частиною третьою статті 78 Конституції України встановлюються законом».

Автори клопотання порушили питання про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 20 Закону щодо надання народному депутату України права повернення на попереднє місце роботи після закінчення строку його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення ним депутатських повноважень в аспекті поновлення на посаді професійного судді без дотримання процедури, встановленої главою II Закону України «Про статус суддів».

Проте визначення порядку поновлення (призначення чи обрання) на попередню суддівську посаду громадянина після припинення ним повноважень народного депутата України не може бути вирішене шляхом офіційного тлумачення зазначеного положення Закону, а є предметом законодавчого регулювання (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційний Суд України у своїх ухвалах неодноразово наголошував на невідомості Суду питань, які потребують не офіційного тлумачення, а законодавчого врегулювання (Ухвала від 2 листопада 2004 року № 68-у/2004 у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України», Ухвала від 15 лютого 2007 року № 14-у/2007 у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення по-

ложень пунктів 1, 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України та інші).

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 13, пунктом 4 частини другої статті 39, пунктами 2, 3 статті 45, статтями 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень: частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України» 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»; частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного в конституційному поданні.



30 травня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положення пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України (суддя-доповідач Маркуш М.А.).

Суб'єкт права на конституційне подання — Кабінет Міністрів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України про можливість застосування Президентом України права вето щодо закону про Державний бюджет України.

Практичну необхідність в офіційному тлумаченні автор клопотання обґрунтовує неоднозначним, на його погляд, розумінням можливості застосування Президентом України права вето щодо закону про Державний бюджет України. Як зазначає суб'єкт права на конституційне подання, закон про Державний бюджет України має особливу правову природу, оскільки Конституція України:

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

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

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

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

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

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

Автор клопотання вважає, що закон про Державний бюджет України за своєю природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів, і не може розглядатися як базовий нормативно-правовий акт. Більшість положень зазначеного закону закріплюють показники надходжень та видатків до Державного бюджету України і не мають ознак нормативності, оскільки ними визначаються не правила поведінки, а державні фінансові гарантії реалізації цих правил, передбачених іншими законами. Коло питань, які регулюються тільки законом про Державний бюджет України, чітко окреслено відповідною конституційною нормою.

Встановлений Конституцією України порядок організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування спрямований на забезпечення безперервного здійснення влади, основною передумовою якого є безперервність фінансування цих органів. Застосування Президентом України права вето щодо закону про Державний бюджет України, як стверджує суб'єкт права на конституційне подання, заблокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів, спричинить порушення встановленого Конституцією України порядку організації і здійснення влади, а відповідно — її недієздатність.

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

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання має містити правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні Конституції України та законів України (пункт 4 частини другої статті 39); підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина перша статті 93). Питання, порушені в конституційному поданні, повинні бути підвідомчі Конституційному Суду України (стаття 150 Конституції України, стаття 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Аналіз конституційного подання та долучених до нього матеріалів свідчить, що суб'єкт права на конституційне подання не навів правового обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні положення пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України саме в контексті статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Положення статті 94, пунктів 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України, що регламентують порядок підписання та офіційного оприлюднення законів, здійснення Президентом України права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, а також процедура повторного розгляду таких законів поширюються на закони, які приймаються Верховною Радою України, крім законів про внесення змін до Конституції України (пункт 30 частини першої статті 106 Конституції України).

Посилаючись на неоднозначне розуміння можливості застосування Президентом України права вето щодо закону про Державний бюджет України, автор клопотання не навів обґрунтування такої неоднозначності, а зосередив увагу в поданні на особливій природі цього закону та можливих, на

його думку, порушеннях і наслідках, спричинених застосуванням главою держави права вето щодо зазначеного закону.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтею 13, пунктом 4 частини другої статті 39, пунктом 2 статті 45, статтями 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положення пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України 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».



6 червня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Б. щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 120 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3—4, ст. 27), (суддя-доповідач Дідківський А.О.).

Громадянин Б. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 120 Земельного кодексу України (далі — Кодекс), яким визначено, що «при переході права власності на будівлю та споруду до кількох осіб право на земельну ділянку визначається пропорційно часткам осіб у вартості будівлі та споруди, якщо інше не передбачено у договорі відчуження будівлі і споруди».

Необхідність в офіційному тлумаченні заявник обґрунтовує тим, що положення частини четвертої статті 120 Кодексу порушує його право власності на землю та суперечить частині першій вказаної статті Кодексу і статті 13 Закону України «Про власність».

Аналіз конституційного звернення та доданих до нього матеріалів свідчить про таке.

Громадянка К., з якою громадянин Б. перебував у зареєстрованому шлюбі з 22 травня 1964 року по 13 червня 1989 року, звернулася з позовною заявою до Ставищенського районного суду Київської області про визнання незаконним рішення виконавчого комітету Ставищенської селищної ради від 15 серпня 2001 року № 201 в частині безкоштовної передачі громадянину Б. у приватну власність земельної ділянки для обслуговування житлового будинку, яку в 1961 році йому було виділено під забудову, та про визнання за нею права власності на 1/2 частину земельної ділянки і встановлення порядку розпорядження й користування цією ділянкою.

Ставищенський районний суд Київської області позов громадянки К. задовольнив частково, визнав неправомірним рішення селищної ради № 201, а за громадянкою К. та громадянином Б. — право власності по 1/2 частині земельної ділянки та встановив порядок розпорядження й користування нею.

Не погоджуючись із вказаним рішенням, громадянин Б. звернувся до апеляційного суду Київської області зі скаргою. Ухвалою колегії суддів судової палати в цивільних справах цього суду від 23 березня 2004 року апеляційну скаргу громадянина Б. відхилено, а рішення Ставищенського районного суду Київської області від 19 грудня 2003 року залишено без змін, оскільки, як зазначено в ухвалі, «суд обґрунтовано дійшов висновку, що

право на земельну ділянку між співвласниками визначається пропорційно часткам у вартості будівлі та споруд».

Колегія суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України ухвалою від 26 квітня 2005 року у задоволенні касаційної скарги громадянина Б. також відмовила.

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

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав та свобод.

У конституційному зверненні та долучених до нього матеріалах не наведено фактів неоднозначного застосування положення частини четвертої статті 120 Кодексу судами України, іншими органами державної влади.

Фактично у конституційному зверненні йдеться не про необхідність офіційного тлумачення вказаного положення Кодексу, а про незгоду автора клопотання з рішеннями судів загальної юрисдикції стосовно розгляду справи за його участю, що не є підставою для конституційного звернення.

До повноважень Конституційного Суду України не належать питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»), в тому числі перевірка законності та обґрунтованості прийнятих цими судами рішень і правильності застосування ними норм чинного законодавства.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Б. на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



6 червня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Г. щодо офіційного тлумачення положення пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., №№ 40—42, ст. 492), (суддя-доповідач Дідківський А.О.).

Громадянин Г. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положення пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (далі — Кодекс), яким визначено, що окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції, зокрема щодо «забезпечення позову, а також щодо скасування забезпечення позову».

Необхідність в офіційному тлумаченні названого положення автор конституційного звернення обґрунтовує відсутністю у статті 293 Кодексу пря-

мого припису щодо можливості окремого від рішення суду апеляційного оскарження ухвали про відмову в забезпеченні позову. Така невизначеність, на його думку, порушує принцип рівності сторін у судочинстві та надає незаконній переваги одній із сторін у судовому процесі.

Аналіз конституційного звернення та доданих до нього матеріалів свідчить про таке.

Громадянин Г. звернувся до Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська із заявою про забезпечення позову в цивільній справі про визнання договору позики припиненим, у якій він є стороною. Суд ухвалою від 21 листопада 2005 року йому відмовив, оскільки запропонований вид забезпечення позову не визначений статтею 152 Кодексу та передбачає обмеження господарської діяльності підприємства-позивача «Люсер». Суд в ухвалі також вказав на можливість її апеляційного оскарження.

Не погоджуючись із названою ухвалою, громадянин Г. звернувся зі скаргою до апеляційного суду Дніпропетровської області, який ухвалою від 22 грудня 2005 року відхилив її, а ухвалу Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська залишив без змін.

Касаційну скаргу громадянина Г. ухвалою судді Верховного Суду України прийнято до касаційного розгляду Судовою палатою у цивільних справах цього Суду.

З аналогічними заявами про забезпечення позову громадянин Г. звертався до Індустріального районного суду міста Дніпропетровська та повторно до Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська, які ухвалами відповідно від 17 січня та 21 березня 2006 року у задоволенні заяв відмовили. Ухвалами апеляційного суду Дніпропетровської області від 23 лютого та 3 квітня 2006 року в прийнятті апеляційних скарг громадянину Г. на зазначені ухвали районних судів також було відмовлено, оскільки вони згідно зі статтею 293 Кодексу окремо від рішення суду оскарженню не підлягають.

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

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Аналіз конституційного звернення та долучених до нього матеріалів свідчить про відсутність фактів неоднозначного застосування положення пункту 2 частини першої статті 293 Кодексу судами України, іншими органами державної влади.

Фактично автор клопотання лише висловлює незгоду з рішеннями судів загальної юрисдикції стосовно розгляду заяви про забезпечення позову у справі за його участю та сумніви щодо правильності застосування процесуальних норм судами, що не є підставою для конституційного звернення.

До повноважень Конституційного Суду України не належить вирішення питань, віднесених до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»), у тому числі перевірка законності та обґрунтованості прийнятих цими судами рішень і правильності застосування ними норм законодавства.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний

Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Г. щодо офіційного тлумачення положення пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



19 червня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо конституційності Указу Президента України від 10 травня 2007 року № 390 «Про звільнення В. Іващенко з посади судді Конституційного Суду України» (Офіційний вісник Президента України, 2007 р., № 7, ст. 136), (суддя-доповідач Домбровський І.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати Указ Президента України від 10 травня 2007 року № 390 «Про звільнення В. Іващенко з посади судді Конституційного Суду України» (далі — Указ) таким, що не відповідає статті 8, частині другій статті 19, статтям 106, 126, 149 Конституції України (є неконституційним).

Під час розгляду справи Конституційним Судом України Президент України видав Указ від 14 червня 2007 року № 527 «Про скасування Указу Президента України від 10 травня 2007 року № 390».

Юрисдикція Конституційного Суду України згідно з його правовою позицією поширюється тільки на чинні нормативно-правові акти (Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001).

Відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо конституційності Указу Президента України від 10 травня 2007 року № 390 «Про звільнення В. Іващенко з посади судді Конституційного Суду України» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



19 червня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» від 1 травня 2007 року № 370 (Офіційний вісник Президента України, 2007 р., № 6, ст. 101), (суддя-доповідач Дідківський А.О.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 53 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» (далі — Указ).

Народні депутати України вважають, що гарантована Конституцією України незалежність суддів Конституційного Суду України забезпечується «особливим порядком їх призначення на посаду та звільнення з посади (пункт 26 частини першої статті 85, статті 148, 149), заборонаю впливу на них у будь-який спосіб (частина друга статті 126), особливим порядком притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (статті 126, 149) тощо. Незалежність і недоторканність суддів не є їхнім особистим привілеєм, а мають публічно-правовий характер і спрямовані передусім на безперешкодне виконання суддею своїх професійних обов'язків у здійсненні правосуддя».

У конституційному поданні також зазначається, що незалежність суддів — це основоположний принцип функціонування судової влади, зміст якого є універсальним і не може змінюватися залежно від політичної ситуації в державі.

На думку народних депутатів України, Президент України як гарант додержання Конституції України повинен не лише дотримуватися конституційних принципів у своїй діяльності, а й забезпечувати гарантії незалежності суддів, у тому числі й суддів Конституційного Суду України.

Автори клопотання стверджують, що Указ не містить юридичних фактів порушення суддею Конституційного Суду України С. Станік присяги, виданий всупереч вимогам статті 8, частини другої статті 19, статей 106, 126, 149 Конституції України, статті 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 63 Регламенту Конституційного Суду України, а тому є неконституційним.

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

Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Основним Законом України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152).

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні повинне бути зазначене правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта або його окремих положень (пункт 4 частини другої статті 39).

Аналіз конституційного подання свідчить про те, що його авторами зазначених вимог не дотримано. Вони лише навели зміст ряду положень статей 8, 19, 106, 126 та 149 Конституції України, а правового обґрунтування невідповідності цим конституційним нормам Указу у поданні немає. У ньому фактично наводяться аргументи щодо невідповідності Указу статті 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 63 Регламенту Конституційного Суду України, якими, на думку народних депутатів України, визначена процедура припинення повноважень судді Конституційного Суду України. Тоді як положення статті 126 Конституції України встановлюють лише підстави звільнення з посади судді, які відповідно до статті 149 Основного Закону України поширюються також на суддів Конституційного Суду України.



Конституційний Суд України вважає, що умовою для відкриття конституційного провадження у справі щодо неконституційності правового акта є надання суб'єктом права на конституційне подання аргументів, які свідчили б про невідповідність положень цього акта саме нормам Конституції України (а не законів чи інших нормативно-правових актів) або про порушення встановленої саме Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності чи перевищення конституційних повноважень при його прийнятті.

Такого правового обґрунтування у конституційному поданні не наведено. Посилання на невідповідність Указу статті 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 63 Регламенту Конституційного Суду України не можна розцінювати як обґрунтування його неконституційності.

Крім того, за правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у мотивувальній частині Рішення від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад): «закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України). Перелік актів, щодо конституційності яких Конституційним Судом України здійснюється перевірка, визначено у частині першій статті 150 Конституції України. Аналіз положень цих статей Конституції України свідчить, що до «інших правових актів», про які йдеться в частині другій статті 147, частині першій статті 152 Конституції України, належать, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України» (пункт 4); «до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань виключно щодо відповідності Конституції України актів Верховної Ради України, Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад, а не щодо їх законності» (пункт 5).

Ця правова позиція підтверджена і в Рішенні Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), в якому сказано, що Конституційний Суд України «не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами (стаття 91; частина третя статті 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції. У разі виникнення питання щодо їх конституційності починає діяти механізм, передбачений статтею 150 Конституції України» (пункт 5).

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 39, 45, 50, 71 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про звільнення С. Станік з

посади судді Конституційного Суду України» від 1 травня 2007 року № 370 на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



19 червня 2007 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України» від 30 квітня 2007 року № 369 (Офіційний вісник Президента України, 2007 р., № 6, ст. 100), (суддя-доповідач Бринцев В.Д.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України» від 30 квітня 2007 року № 369 (далі — Указ).

На думку авторів конституційного подання, Указ не відповідає положенням статті 8, частини другої статті 19, статей 106, 126, 149 Конституції України, а також статті 23 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У процесі розгляду в Конституційному Суді України питання щодо відкриття конституційного провадження у справі Президент України видав Указ «Про скасування Указу Президента України від 30 квітня 2007 року № 369» від 14 червня 2007 року № 526 (Офіційний вісник Президента України, 2007 р., № 15, ст. 236).

Оскільки юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на правові акти, що втратили чинність, підстав для відкриття конституційного провадження немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив: відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України» від 30 квітня 2007 року № 369 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



20 червня 2007 року Конституційний Суд України розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 160 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (Офіційний вісник Президента України, 2007 р., № 5, ст. 41), (суддя-доповідач Маркуш М.А.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 160 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (далі — Указ). На думку авторів клопотання, Президент України, реалізуючи свій статус, діяв «з надуманих політичних підстав» та не у спосіб, передбачений Конституцією України, тобто вийшов за межі повноважень, визначених Основним Законом України. Народні депутати України стверджують, що Указ не відповідає Конституції України (є неконституційним), зокрема статті 5, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, частинам другій, третій статті 90, статті 106.

Конституційний Суд України Ухвалою від 17 травня 2007 року № 19-уп/2007 визнав невідкладним конституційне провадження у справі за конституційним поданням 160 народних депутатів України та ухвалив провести розгляд цієї справи на пленарному засіданні Конституційного Суду України у формі письмового слухання.

У ході письмового слухання справи Конституційний Суд України дослідив конституційне подання, необхідні додаткові матеріали до нього, вистребувані суддею-доповідачем, письмові пояснення уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання Головатого С.П., Мендуса Я.П., Голови Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії, інші документи.

Під час розгляду справи Конституційним Судом України Президент України видав Указ від 5 червня 2007 року № 496 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» (Офіційний вісник Президента України, 2007 р., № 13, ст. 231), згідно з яким Указ визнано таким, що втратив чинність.

За змістом статей 150, 152 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) лише чинних актів органів, визначених у пункті 1 частини першої статті 150 Основного Закону України. Таким чином, об'єктивно виникли підстави, які вказують на непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, оскільки його юрисдикція не поширюється на нормативно-правові акти, що втратили чинність (Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001).

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтею 13, пунктом 3 статті 45, статтею 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив: припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 160 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 року № 355 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

*Огляд підготував науковий консультант судді Конституційного Суду України В. Гергелійник.*

## ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

### КОНСТИТУЦІЙНІ МЕЖІ СВОБОДИ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАДЯН У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

**В. Бринцев,**

суддя Конституційного Суду України,  
кандидат юридичних наук

*«...безмежних прав і свобод не існує!»*  
(постулат правової мудрості)

З підвищенням ролі політичних партій у суспільному житті в умовах розвинутої демократії і формування правової держави актуальності набувають комплексні політико-правові дослідження головних засад діяльності та процесу створення всіх громадських об'єднань. З моменту виникнення у 1769 році «Об'єднання підтримки Білля про права» (Англія), перших бостонських кокус-клубів на американському континенті<sup>1</sup> і до епохи сучасних суперструктурованих політичних партій минуло 238 років.

Протягом цього часу триває процес створення ідеальної моделі співіснування держави і різноманітних формувань соціуму, пошук місця у правовій системі суспільства для однієї з сучасних форм об'єднань громадян — політичної партії. Світова історія свідчить, що головна мета кожної політичної партії — боротьба за владу. Саме для цього вони утворюються і на різних етапах розвитку відіграють ключову роль як у революційних, так і еволюційних перетвореннях суспільства.

«Сучасна політична партія — це партія, що здатна реалізувати механізми виборчого права і завоювати парламентську більшість шляхом нормального використання інститутів демократичного суспільства»<sup>2</sup>.

На рубежі тисячоліть суттєво активізувався процес, котрий можна характеризувати як трансформування політичних партій із суб'єктів політичної системи суспільства в одну із складових держави<sup>3</sup>. Безсумнівно, питання взаємодії держави і політичних партій є стрижнем, визначає не тільки основи правового статусу суб'єктів, а й багато в чому — зміст конкретних

<sup>1</sup> *Острогорский М.* Демократия и политические партии. — М.: Изд-во Коммунистической академии. — 1930. — Т. 2. — С. 7—41.

<sup>2</sup> *Дюверже Морис.* Политические партии. / Пер. с фр. «Академический проект». — М., 2002. — С. 4.

<sup>3</sup> Поглиблений аналіз цього процесу і обґрунтування висновку — тема для окремого дослідження.

правових норм, якими регламентується діяльність політичних партій у всіх сферах суспільного життя<sup>1</sup>.

Фактично ситуація виглядає так: політичні партії унормовують свою діяльність шляхом прийняття відповідних законів, що є актами єдиного законодавчого органу держави, але розробленими і прийнятими членами відповідних партій, які утворили більшість у парламенті. Внаслідок чого, по суті, відбувається процес законодавчої регуляції партіями правлячої коаліції своєї діяльності.

Певною гарантією стабільності і своєрідним засобом стримування кардинальних змін у законодавстві, яким врегульована діяльність політичних партій залежно від складу правлячої коаліції, слугують конституційні засади їх утворення і діяльності.

У соціалістичну епоху комуністична партія була проголошена «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром політичної системи» (стаття 6 Конституції СРСР; стаття 6 Конституції УРСР, прийнятої 20 квітня 1978 року). Водночас наголошувалося, що всі партійні організації діють у рамках Конституції. Відповідно до змін, внесених до Основного Закону України 21 вересня 1994 року, політичні партії, громадські організації і рухи через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, беруть участь у здійсненні політики, в управлінні державними і громадськими справами на основі їх програм і статутів відповідно до Конституції України і чинних законів (стаття 7). Конституція України 1996 року проголосила, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3) і підкреслила їх гарантованість (частина друга статті 22). Це дає підстави стверджувати, що право на свободу утворення політичної партії є однією з основних конституційних цінностей.

Сучасні конституціоналісти наголошують на необхідності дотримання балансу прав і свобод та відповідальності людини і громадянина, вони зазначають, що необмежена, непідконтрольна свобода неминуче породжує анархію і свавілля<sup>2</sup>, підкреслюють, що головною метою партій є демократична боротьба за владу та участь у її здійсненні<sup>3</sup>.

Характерною особливістю більшості конституцій постсоціалістичних держав є наявність конституційної норми, яка в імперативній формі проголошує, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією» (частина перша статті 64 Конституції України, частина третя статті 55 Конституції Російської Федерації). Адже будь-який закон, у тому числі й Основний Закон, є засобом обмеження діяльності всіх суб'єктів суспільства — як самої держави, так і громадянина.

Звертають на себе увагу зовсім різні підходи до формулювання цих конституційних норм. В українському законодавстві вжито словосполучення «не може бути обмежено», а в російському — «може бути обмежено лише потрібною мірою».

На підставі системного аналізу частини третьої статті 55 Конституції Російської Федерації Н. Бондарь дійшов обґрунтованого висновку, що закріп-

<sup>1</sup> Заславский С. Политические партии России (проблемы правовой институционализации). — М., 2003. — С. 104—105.

<sup>2</sup> Бондарь Н. Решение Конституционного Суда как мера свободы и ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 10. — С. 2.

<sup>3</sup> Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. — К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. — С. 278.

лені у цій нормі критерії (засади) правомірного обмеження прав і свобод людини базуються на принципах розумного співвідношення публічних і приватних інтересів<sup>1</sup>. Разом з тим конституції багатьох постсоціалістичних держав закладають передумови для недопущення контролю партіями будь-яких державних органів<sup>2</sup>.

Аналізуючи світовий досвід унормування діяльності політичних партій та констатуєючи, що безмежних прав і свобод взагалі не існує, вітчизняні автори зазначають, що національне законодавство визначає не тільки реальні умови найбільшого сприяння здійсненню конституційного права на свободу об'єднань у політичні партії, а й закріплює певний обсяг цієї свободи<sup>3</sup>.

Варто підкреслити, що найбільш радикальною формою обмеження права на утворення політичних партій у відповідних законах є пряма заборона на підставах, передбачених конституціями. Це також стосується заборони у багатьох країнах створювати регіональні організації і партії за ознаками національності та релігії<sup>4</sup>. Не викликає особливих дискусій визначення обмеження права (свободи) як «здійснюваного у відповідності до передбачених законом підстав і у встановленому порядку звуження обсягу гарантованих конституціями і міжнародно-правовими актами основоположних свобод»<sup>5</sup>. Виходячи саме з такого праворозуміння більшість дослідників обґрунтовують інститут обмеження прав і свобод людини як вимушений крок в інтересах захисту прав більшості громадян<sup>6</sup>.

Діяльність громадських об'єднань, у тому числі політичних партій, в Україні врегульовано Законом України «Про об'єднання громадян» № 2460-ХІІ від 16 червня 1992 року (з наступними змінами). У преамбулі до Закону проголошено, що право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, і гарантується Конституцією та законодавством України. Держава сприяє розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань. Статтею 2 цього Закону визначено, що політичною партією є об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають за головну мету участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництва в їх складі.

Після прийняття Конституції України і поступового зростання ролі політичних партій постала необхідність у детальнішому правовому регулюванні механізмів створення і діяльності політичних партій. На думку багатьох дослідників, формування парламенту та представницьких органів місцево-

<sup>1</sup> Морозова Л.А. Обзор материалов круглого стола: «Принцип предела, основание ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву». Часть II // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 39—70.

<sup>2</sup> Примуш М. Право і утворення політичних партій // Право України. — 2004. — № 1. — С. 25.

<sup>3</sup> Виборче право України / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. — К.: Парламентське видавництво. — 2003. — С. 252.

<sup>4</sup> Примуш М. — Зазнач. праця. — С. 25.

<sup>5</sup> Див.: виступ В. Гоймана на міжнародній науково-практичній конференції // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 26—27.

<sup>6</sup> Шейнин Х. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции Российской Федерации // Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия. — М., 2004; Пчелинцев С. Нормы международного права и Конституция Российской Федерации о целях ограничения прав и свобод граждан // Сравнительное конституционное обозрение. — 2006. — № 2 (55). — С. 97—99.

го самоврядування за мажоритарною і змішаною системами не сприяло посиленню ролі політичних партій у здійсненні політичної влади<sup>1</sup>.

Зазначимо, що у статтях 36, 37 Конституції України, які є конституційною основою для партійної діяльності, фактично імплементовані норми міжнародно-правових актів:

- Загальної декларації прав людини 1948 року (статті 20, 23, 29);
- Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року (пункти 1, 2 статті 22, стаття 26);
- Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (статті 11(1), 16(1), 17(1)).

Протягом 1996—2001 років в Україні тривала активна дискусія щодо виборчої системи<sup>2</sup>. У той час перехід на пропорційну систему виборів стримував відсутність належного унормування базових засад утворення і діяльності ключових суб'єктів виборчого процесу, якими є політичні партії. Тому кардинальним кроком у напрямі до запровадження пропорційної виборчої системи стало прийняття 5 квітня 2001 року Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі — Закон про політичні партії). Статтею 2 цього Закону політична партія визначається як зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Порівняння визначень терміна «політична партія», закріплених у законах України «Про політичні партії в Україні» та «Про громадські об'єднання» (який, до речі, продовжує бути чинним у повному обсязі, тобто з нього не відлучено ті норми, що відтворені тепер у Законі про політичні партії), дає підстави для висновку, що у перший включено додаткову умову — «реєстрація згідно з законом», і, по суті, визначення головної мети — «участь у виборах».

Зіставлення частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу «Заключні положення» Закону про політичні партії з відповідними нормами Закону «Про об'єднання громадян» свідчить про наявність деяких відмінностей: замість 1 000 підписів громадян, як раніше, на підтримку створення політичної партії треба зібрати 10 000 підписів; зібрані підписи необхідно обов'язково залучати до пакета установчих документів; розмір реєстраційного збору збільшено з 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (постанова Кабінету Міністрів України № 143 від 26 лютого 1993 року) до 100 (постанова Кабінету Міністрів України № 840 від 13 липня 2001 року). Раніше існує визначення — партія утворюється лише з всеукраїнським статусом — конкретизоване положенням, згідно з яким підписи на підтримку мають бути зібрані не менш як у двох третинах областей (та районів). Замість декларативної умови щодо місцевих осередків — більш жорстке унормування: партія протягом 6 місяців забезпечує реєстрацію та утворення обласних, районних організацій у більшості областей.

<sup>1</sup> Чабаненко О., Ковриженко Д. Ефективність політичних партій: проблеми та перспективи // Парламент. — 2007. — № 1. — С. 5.

<sup>2</sup> Роль у виборчому процесі сучасних політичних партій в Україні і певний спектр проблем, пов'язаних з їх функціонуванням у системі владних відносин, досліджені на монографічному рівні. Див., наприклад: Журавський В.С. Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у політичному структуруванні парламенту. — К.: Парламентське видавництво, 2002. — 108 с.; Здіорук С. І., Бичек В.В. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин. — К.: НІСД, 2001.

Незважаючи на збільшення кількісних критеріїв при прийнятті «нового» закону змісту та обсягу права громадян на свободу утворення політичних партій звужено не було, що свідчить про дотримання законодавцем вимог статті 22 Конституції України. Аналіз законодавчого процесу (за стенограмами Верховної Ради України) підтверджує, що цей законодавчий акт народжувався непросто і протягом тривалого часу. У Верховній Раді України було зареєстровано 5 законопроектів про політичні партії (у тому числі і народного депутата України В.І. Шишкіна). У першому читанні за основу було прийнято законопроект № 2365-III, на базі якого прийняли чинний нині Закон. Президент повернув його до Верховної Ради України саме у зв'язку з неналежним унормуванням процедури утворення і реєстрації політичних партій. 15 березня 2001 року 280 голосами «за» було враховано пропозиції Президента України щодо статей 10, 11, і Закон набув чинності 28 квітня 2001 року.

Після набрання сили Законом про політичні партії Міністерство юстиції України здійснило комплекс заходів щодо виконання його вимог. Починаючи з 5 листопада 1990 року станом на 31 жовтня 2006 року зареєстровано 133 політичні партії<sup>1</sup>. У період з 2001 по 2006 роки відмовлено у реєстрації 34 партіям, а 33 партії виключено з реєстру. За цей самий період Міністерство юстиції зафіксувало чотири факти порушення законодавства щодо фінансування партій.

Реагуючи на інші порушення, Міністерство юстиції 37 разів зверталося до Верховного Суду України з поданнями про анулювання реєстрацій (з них 28 подань задоволено)<sup>2</sup>.

Дискусія щодо з'ясування окремих норм Закону про політичні партії виникла у зв'язку з положеннями статті 64 Конституції України, згідно з якими «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України»<sup>3</sup>.

В аспекті викладеного виникло питання щодо конституційності ключових положень Закону про політичні партії, а саме: стосовно підтримки рішення про створення політичної партії підписами не менше десяти тисяч громадян України, зібраними не менш як у двох третинах районів і не менш як у двох третинах областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим (частина перша статті 10); забезпечення утворення та реєстрації кожною політичною партією своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим (частина шоста статті 11); заборони фінансування політичних партій іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, організаціями, благодійними та релігійними об'єднаннями і організаціями, анонімними особами та іншими суб'єктами, переліченими у статті 15; встановлення підстави для анулювання реєстрації — невисування політичною партією своїх кандидатів на виборах Президента та на виборах народних депутатів України протягом 10 років з моменту реєстрації.

<sup>1</sup> До речі, в Російській Федерації у період з 2000 року і до сьогодні найбільша кількість зареєстрованих партій — 57, станом на 1 січня 2001 року. За матеріалами перевірки дотримання законодавчих вимог (не менше 50 тис. членів; наявність у більшості суб'єктів РФ відділень партії чисельністю більше 500 членів) за станом на 2007 рік кількість зареєстрованих партій мала скоротитись до 16-и і становити 19 на всю Росію (за повідомленням ЗМІ).

<sup>2</sup> Див.: аналітичні матеріали Міністерства юстиції України, заучені до Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2007.

<sup>3</sup> Аналіз відповідних конституційних норм держав Європи з приводу правового регулювання об'єднань громадян свідчить про відсутність у них подібних норм. Як наслідок — відсутність проблем у правозастосовній практиці.



Розпочата у суспільстві дискусія щодо відповідності Конституції України наведених норм Закону про політичні партії ще в червні 2003 року, після надходження до Конституційного Суду подання 70 народних депутатів України, перейшла у площину конституційного судочинства. Тривалий розгляд цієї справи пояснюється як суб'єктивними (довга перерва у роботі Конституційного Суду України), так і об'єктивними причинами, зумовленими багатоманітністю думок щодо питання допустимості обмежень основоположних прав громадян спеціальними галузевими законами. У процесі конституційного провадження детально розглянуті такі концептуальні підходи:

1. Конституція встановлює вичерпний перелік обмежень щодо права громадян на свободу об'єднання у політичні партії. З огляду на це:

а) усі наведені положення Закону про політичні партії є неконституційними;

б) лише частина положень є неконституційними, інші — конституційні.

2. Усі положення Закону про політичні партії — конституційні, тому що:

а) це не є обмеженням у контексті частини першої статті 64 Конституції України, а лише унормуванням конституційних правовідносин (деталізацією) спеціальним законом;

б) так, це обмеження, але такі, що допускаються Конституцією.

Загальновизнаним є твердження, що саме конституції є головним засобом обмежень стосовно як держави, так і інших суб'єктів суспільства. Тому цілком слушним є застереження щодо необхідності відрізнити конституційні обмеження від обмеження конституційних прав<sup>1</sup>. Термін «обмеження» в Конституції України вживається десятки разів<sup>2</sup> (статті 24, 33, 34, 35, 39, 42, 64). У контексті наведених конституційних норм обмеження означає звуження обсягів тих чи інших прав і свобод громадян шляхом заборони здійснення певних дій, що закріплено Конституцією України або спеціальними законами.

Сутність дії інституту обмежень можна проілюструвати на прикладі частини другої статті 78 Конституції України: «Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку». Подібне унормування, без сумніву, є обмеженням. Ще радикальнішим є обмеження щодо членства у політичних партіях та профспілках встановлені для суддів (частина друга статті 127 Конституції України).

Зауважимо, що й у статті 5 Закону про політичні партії, по суті, термін «обмеження» розуміється виходячи з критерію заборони за суб'єктивним складом чи за рахунок звуження (зменшення) обсягу прав і свобод. Тому лише положення статті 15 цього Закону можна визнавати обмеженням, оскільки сам законодавець так назвав цю норму. Інші ж оспорювані норми Закону при його прийнятті не розглядались законодавцем як обмеження.

У процесі підготовки до міжнародного семінару держав-учасниць Конференції конституційних судів Європи, що відбувся у місті Нікосія (Кіпр, 15—21 травня 2005 року), представники 37 конституційних судів досліджували питання щодо можливості та меж обмеження прав і свобод грома-

<sup>1</sup> Ебзеев Б.С. Виступ на науково-практичній конференції «Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод» // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 24.

<sup>2</sup> У Конституції Російської Федерації — 8 разів; у декількох випадках вживається тотожний термін «уменьшение прав», який безпосередньо розкриває зміст самого поняття обмеження.

дян. Ось деякі позиції конституційних судів: обмеження не повинно стосуватися суті відповідних основних прав (Австрія); обмеження повинні бути пропорційними (зіставляваними) щодо інших конституційних цінностей (Болгарія); обмеження повинно слугувати захисту законної мети і бути необхідним у демократичному суспільстві (Грузія); у суспільних інтересах можуть бути видані закони для регулювання і контролю за здійсненням права на об'єднання (Ірландія); межі обмежень регламентуються принципами розірності і пропорційності (Німеччина).

Більшість конституційних судів виходила з того, що безмежних прав і свобод практично не існує<sup>1</sup>.

Щодо врегулювання процесів утворення і діяльності політичних партій національним законодавством з відхиленням від положень статті 11 Конвенції Європейський суд зазначав, що «таке втручання буде порушенням статті 11, якщо воно не було встановлено законом, не переслідувало одну чи кілька правомірних цілей відповідно до частини другої та не було необхідним у демократичному суспільстві для досягнення цих цілей» (справа «Об'єднана Комуністична партія Туреччини проти Туреччини» від 30 вересня 1998 року)<sup>2</sup>.

У справі «Шассенью проти Франції» суд у рішенні від 29 квітня 1999 року сформулював позицію, згідно з якою національне законодавство суперечить статті 11 Конвенції (тобто є незаконним), якщо воно прийняте неналежащим чином, не переслідувало одну чи більше правомірних цілей, встановлених частиною другою статті 11 Конвенції, та не є необхідним у демократичному суспільстві для досягнення таких цілей<sup>3</sup>.

Практика Європейського суду з проблемних питань застосування статті 11 Конвенції із захисту прав і основоположних свобод (1950 року) (далі — Конвенція) досить повно проаналізована як російськими, так і українськими вченими<sup>4</sup>.

Системний аналіз наведених конституційних положень щодо застосування терміна «обмеження» дає підстави вважати його самостійним інститутом конституційного права, який суттєво впливає на обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Виходячи з етимології слова «обмеження» можемо дійти висновку, що під цим терміном у конституційному праві слід розуміти встановлення з порушенням конституційних засад додаткових вимог, якими звужується або суттєво змінюється обсяг прав і свобод людини і громадянина. Щодо свободи об'єднання у політичні партії — це також створення умов, які унеможливають реалізацію громадянами держави своїх політичних поглядів на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Саме таке розуміння обмеження як самостійного правового інституту покладено у концепцію Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2007 від 12 червня 2007 року (справа про утворення політичних партій в Україні). В обґрунтування своїх висновків Конституційний Суд України використав загальноновизнану в юридичній науці класифікацію норм права (заборонні, регулятивно-зобов'язальні та оперативні (похідні) і зазначив, що у

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 3. — С. 35—52.

<sup>2</sup> Див.: Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. — К.: Реферат, 2006. — 848 с.

<sup>3</sup> Практика Європейського суду з прав людини: Рішення. Коментарі. — К.: Український центр правничих студій. — 1999. — № 2. — С. 125.

<sup>4</sup> Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини. — К.: Реферат. — 2002. — 344 с.; Васильєва Т. Свобода об'єднаних: поняття, суб'єкти, гарантії і межі захисту // Конституційне право: Східноєвропейське обозрение. — 2003. — № 1 (42). — С. 123—140.

даному контексті регулятивними нормами права (частина перша статті 10, частина шоста статті 11 Закону про політичні партії) ввести обмеження неможливо.

Оцінюючи заборонну норму щодо обмежень у фінансуванні політичних партій (стаття 15 Закону), Конституційний Суд України виходив з того, що у цьому випадку вона відповідає принципу пропорційності (розмірності) і є допустимим обмеженням. Загально-правовий зміст принципу пропорційності у концентрованому вигляді сформульовано в Сиракузьких принципах — міжнародно-правовому акті, який безпосередньо регламентує загальні засади тлумачення щодо обґрунтування обмежень<sup>1</sup>.

Сутність цих принципів полягає в тому, що держави-учасниці під час законодавчого унормування обмежень повинні застосовувати принцип пропорційності і дотримуватися того, щоб у разі прийняття законів про політичні партії:

— не було скасовано чи звужено змісту, обсягу і сутності права громадян на свободу об'єднання у політичні партії;

— не створювалися перешкоди, що унеможливають реалізацію права на свободу об'єднання будь-ким із повнолітніх громадян, не позбавлених права голосу, незалежно від соціального статусу, релігійних переконань тощо;

— додаткові вимоги, встановлені законом, не були суворішими за ті, що необхідні для правової регламентації утворення та діяльності політичних партій;

— положення закону не порушували баланс конституційних прав особи, яка є членом політичної партії, а також прав і законних інтересів інших громадян, суспільства в цілому;

— встановлені законом положення, безумовно, необхідні для належного детального врегулювання суспільних правовідносин;

— норми закону, що детально регламентують процес утворення політичних партій і встановлюють механізм контролю і відповідальність за порушення чинного законодавства, відповідали міжнародно-правовим принципам, якими забезпечується свобода утворення політичних об'єднань громадян;

— обмеження у фінансуванні політичних партій не створювали перешкоди демократичному функціонуванню суспільства;

— нормами закону визначалися лише умови реалізації права на свободу утворення політичних партій шляхом унормування процедури реєстрації і поточного контролю за їх діяльністю.

Впроваджений Законом про політичні партії механізм легалізації і контролю за їх діяльністю належить до явочно-реєстраційного порядку, який діє у більшості сучасних країн Європи (Австрія, Іспанія, Італія, Португалія, ФРН та ін.).

Відповідно до рекомендацій, прийнятих на 58-му пленарному засіданні Венеціанської Комісії, реєстрація є необхідним кроком до визнання об'єднання політичною партією, адже участь партій у загальних виборах або державне фінансування партій не є, по суті, порушенням прав, закріплених статтями 10, 11 Конвенції. Наявність національної законодавчої бази, яка дозволяє політичним партіям влитися у суспільно-політичне життя держави як рівноправним суб'єктам, наділеним статусом юридичної особи, свідчить

<sup>1</sup> Див.: Сиракузькі принципи, що стосуються обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права UN Doc. E/CN. 4. 1984/4 (1984) // Вестник МГУ. — Серія 11. Право, 1992. — № 4.

про відповідність євростандартам, заявленим у попередніх висновках Венеціанської Комісії.

За даними Центральної виборчої комісії станом на 26 березня 2005 року, в Україні було зареєстровано 2466 обласних (у тому числі республіканських з правами обласних), 10 522 міських, 20 257 районних та 5 402 районних у містах осередків політичних партій.

На виборах Президента України 2004 року 17 із 26 зареєстрованих кандидатів були висунуті політичними партіями, а 47 партій на своїх з'їздах підтримали одного з претендентів.

Стосовно конституційності положень частини першої статті 10 Закону про політичні партії щодо необхідності підтримки політичної партії не менш як у двох третинах областей слід взяти до уваги, що такі самі критерії висуваються до збору підписів на підтримку референдуму (частина друга статті 72 Конституції України).

Оцінюючи Закон про політичні партії крізь призму інших положень Конституції, Конституційний Суд України у ході розгляду справи про утворення політичних партій дійшов висновку, що положення частини першої статті 10, частини шостої статті 11, відповідно до яких при утворенні будь-якої партії треба зібрати підписи на її підтримку не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим (навіть за наявності необхідних 10 тисяч підписів, зібраних у 24 областях України, містах Києві та Севастополі) та обов'язковим є утворення відповідно необхідної кількості партійних організацій у Криму, не відповідають конституційному статусу автономії і порушують конституційний принцип рівності всіх громадян України незалежно від місця проживання<sup>1</sup>.

У зазначеному Рішенні Конституційного Суду України містяться відповіді й на інші проблемні питання щодо меж законодавчого унормування діяльності політичних партій.

До речі, межі прав на свободу утворення політичних партій досліджувалися й іншими конституційними судами Європи. Так, Другий Сенат Конституційного Суду Німеччини, розглянувши 17 листопада 1994 року питання стосовно партії ВПП, ухвалив: «Враховуючи недостатню організаційну чисельність, недостатню дієву та непрацевдатну організацію, невелику кількість членів; відсутність представлення у суспільстві та будь-якого відгуку населення, нульовий результат на виборах, не вважати партією...»

Конституційний Суд Російської Федерації, досліджуючи конституційність окремих положень Федерального закону «Про політичні партії», висловлював позицію щодо наявності у законодавця достатнього ступеня дискреції в питаннях чисельності партійних організацій і територіальних масштабів їх діяльності<sup>2</sup>.

Конституційний Суд Молдови 3 червня 2003 року припинив провадження у справі про конституційний контроль, тому що у попередніх рішеннях визнав конституційним положення закону про політичні партії, якими встановлені процедури щодо подання до Міністерства юстиції списків членів політичних партій з метою підтвердження необхідної мінімальної чи-

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2007 від 12.06.2007 року.

<sup>2</sup> Див.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой «Балтийской республиканской партии» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2005. — № 1. — С. 48.

сельності, а також списків територіальних осередків у більшості територіальних одиниць держави.

Правові позиції конституційних судів щодо допустимості встановлення спеціальними законами обмежень прав громадян на свободу утворення політичних партій дають підстави для певних висновків.

На основі конституційних норм і відповідних положень міжнародно-правових актів законодавець має право додатково врегульовувати правовий статус політичних партій шляхом встановлення спеціальними законами процедури їх утворення, реєстрації та контролю за їх діяльністю, але за умови, що цими нормами не звужується і не зменшується зміст і обсяг самого права на свободу об'єднання у громадські організації (партії). Допустимими також є обмеження, необхідні у демократичному суспільстві за умови відповідності їх принципу пропорційності і розмірності.

Ці позиції узгоджуються з поширеним у літературі розумінням самого змісту термінів «свобода» і «обмеження свободи». Філософсько-правова думка постійно приділяє увагу вдосконаленню і наповненню реальним змістом цих ключових інститутів сучасного конституційного права. При цьому за основу береться класична формула, викладена В. Гумбольдом: свобода людини і громадянина у більшості держав обмежувалась виходячи з необхідності встановити, або забезпечити, певний державний устрій, а також з метою турботи про фізичний та моральний стан нації<sup>1</sup>.

Зіставлення цієї думки з твердженням, що свобода не може тлумачитись як можливість будь-кого робити що завгодно або як право робити все, що дозволено навіть юридичними законами<sup>2</sup>, дає підстави для висновку, що в умовах правової держави і розвинутого демократичного устрою межі основоположних прав і свобод встановлюються конституціями, міжнародно-правовими актами і додатково унормовуються (регламентуються механізми їх реалізації) спеціальними законами.

Проблемні питання утворення і діяльності політичних партій в Україні були всебічно проаналізовані за участю міжнародних експертів на громадському форумі, що проходив у Донецьку 9 грудня 2006 року. Аналіз виступів усіх учасників свідчить, що суттєвих претензій, зауважень до Закону України «Про політичні партії в Україні» висловлено не було. Разом з тим, у підсумковому зверненні до політичних партій та громадських організацій, учасники форуму закликали політичні партії дотримуватись європейських стандартів щодо прозорості, підзвітності, внутрішньопартійної демократії, законних засад фінансування, спираючись на верховенство права і використовуючи пріоритети дотримання прав і основоположних свобод людини<sup>3</sup>. Набутий досвід утворення і діяльності політичних партій в Україні є достатнім підґрунтям для внесення відповідних змін як до спеціального Закону України «Про політичні партії в Україні», так і до відповідних норм Конституції України з метою підвищення ефективності діяльності політичних партій в інтересах усього суспільства.

<sup>1</sup> Детальніше див.: Лукашова Е.А. Права человека как критерий нравственного применения политики и государственной власти // Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). — Под общ. ред. Е.А. Лукашовой. — С. 15.

<sup>2</sup> Селіванов В. Свобода, відповідальність і моральність // Юридичний вісник. — 2001. — № 2. — С. 84.

<sup>3</sup> Див.: Часопис «Парламент». — 2007. — № 1. — С. 8—62.

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
І СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ,  
ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
ТА ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ЗІ СЛУЖБИ,  
У ЗАГАЛЬНОМУ І КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДОЧИНСТВІ  
(за матеріалами розгляду справ  
у Конституційному Суді України)**

**А. Головін,**

суддя Конституційного Суду України

**В. Годованець,**

науковий консультант судді

Аналіз рішень і ухвал Конституційного Суду України дає підстави для твердження, що питання захисту прав і свобод людини і громадянина чи не найчастіше розглядаються Конституційним Судом України стосовно такої категорії громадян України, як військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та пенсіонери з їх числа.

Свідченням цього є рішення Конституційного Суду України: № 8-рп/1999 року (справа щодо права на пільги); № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій); № 4-рп/2003 (справа про ветеранів органів внутрішніх справ); № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів); № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій); № 3-рп/2007 (справа про перерахунок пенсій військовослужбовців), прийняті за конституційними поданнями і конституційними зверненнями народних депутатів України, центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду України, політичних партій, громадських організацій, громадян.

У всіх цих рішеннях самостійними об'єктами захисту, або одним з головних таких об'єктів, є військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ, пенсіонери з їх числа, члени їхніх сімей та деякі інші категорії осіб.

Слід зауважити, що право військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та деяких інших осіб на соціальний захист встановлене не тільки статтею 46, а й статтею 17 Конституції України. Жодна інша категорія громадян не виокремлюється таким чином в Конституції України. А те, що положення про соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, закріплені не тільки у розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», а й у розділі I «Загальні засади», свідчить про виняткові місце й роль цієї категорії громадян в українській державі. І це, безсумнівно, тому, що громадяни України, перебуваючи на службі у Збройних Силах та в інших військових формуваннях, забезпечують захист

суверенітету і територіальної цілісності України, її економічну та інформаційну безпеку — найважливіші функції держави.

Зокрема, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили (частина друга статті 17 Конституції України), а забезпечення державної безпеки і захист державного кордону — на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (частина третя статті 17 Конституції України).

Отже, забезпечення соціального захисту, соціальних гарантій військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та деяких інших осіб — не тільки конституційне право цих категорій осіб, а й конституційний обов'язок держави та всіх її органів.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював свою позицію щодо цієї проблеми. У мотивувальній частині Рішення № 8-рп/1999 від 6 липня 1999 року він зазначив, що «служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватися наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення. Частина п'ята статті 17 Конституції України покладає на державу обов'язки щодо соціального захисту не тільки таких громадян, а й членів їхніх сімей». Ці положення «поширюються і на службу в Збройних Силах України, Військово-Морських Силах України, в органах Служби безпеки України, охорони державного кордону України, податкової міліції, Управління державної охорони України, Державного департаменту України з питань виконання покарань тощо» (мотивувальна частина Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2002 від 20 березня 2002 року).

Порядок проходження служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях врегульовано спеціальними нормативно-правовими актами, які покладають на громадян, які перебувають на такій службі, додаткові обов'язки і відповідальність.

Зокрема, громадяни України, які перебувають на військовій службі та працюють у правоохоронних органах (далі — військовослужбовці та працівники правоохоронних органів), зобов'язані виконувати свої професійні обов'язки і в неробочий час або поза службою. Наприклад, військові навчання, походи кораблів, бойові стрільби та бойове чергування, несення служби у добовому наряді здійснюються у будь-які дні тижня без обмеження загальної тривалості службового часу (частина третя статті 199 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року). Працівник міліції на території України, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу, зобов'язаний вжити заходів до попередження і припинення правопорушень (частина друга статті 10 Закону України «Про міліцію»). Особи рядового та начальницького складу державної пожежної охорони у разі виявлення пожежі у позаслужбовий час зобов'язані повідомити про це пожежну охорону і до її прибуття взяти на себе керівництво гасінням пожежі та рятуванням людей (частина п'ята статті 18 Закону України «Про пожежну безпеку»).

Крім цього, до військовослужбовців та працівників правоохоронних органів у випадках, передбачених Конституцією України, у законодавчому порядку запроваджено певні обмеження окремих конституційних прав і свобод.

Так, на підставі частини першої статті 33 Конституції України у частині четвертій статті 17 Закону України «Про Збройні Сили України» визначено, що військовослужбовці та працівники Збройних Сил України можуть бути обмежені у свободі пересування, вільному виборі місця проживання та праві вільно залишати територію України. Згідно з положеннями частини другої статті 36 Конституції України законами України «Про Збройні Сили України» (частина перша статті 17), «Про міліцію» (частина сьома статті 18), «Про прокуратуру» (частина друга статті 6), «Про Службу безпеки України» (частина друга статті 6) та іншими встановлено, що військовослужбовці та працівники правоохоронних органів не можуть бути членами політичних партій і громадських організацій, які мають політичну мету.

Військовослужбовці та працівники правоохоронних органів також обмежені у встановлених Конституцією України правах на підприємницьку діяльність (стаття 42), працю (стаття 43) та інших, пов'язаних із забезпеченням собі і своїй родині максимально досяжного (відповідно до своїх здібностей) рівня життя, та на захист своїх економічних і соціальних інтересів. Зокрема, на підставі положень частини другої статті 42, частини четвертої статті 44 Конституції України Законом України «Про прокуратуру» заборонено сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом (частина п'ята статті 46). Законом України «Про міліцію» встановлено, що працівники міліції не можуть займатися будь-якими видами підприємницької діяльності, організувати страйки або брати в них участь (частина восьма статті 18). Законами України «Про Збройні Сили України» (частина сьома статті 17), «Про пожежну безпеку» (частина п'ята статті 20) заборонено брати участь у страйках, відповідно, військовослужбовцям та рядовому, начальницькому складу, робітникам і службовцям державної пожежної охорони.

Таким чином, визначений законами України відповідно до положень статті 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (стаття 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права на додаткові матеріальні блага для себе і своєї сім'ї, вищі за прожитковий мінімум (мотивувальна частина Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2004 від 17 березня 2004 року).

«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» (мотивувальна частина Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2005 від 11 жовтня 2005 року).

В Україні як соціальній, правовій державі політика спрямована на створення умов, що забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, гарантують її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обо-



в'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозахисних 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 (мотивувальна частина Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2005 від 11 жовтня 2005 року).

Отже, соціальні гарантії військовослужбовців та працівників правоохоронних органів випливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій. Очевидно, саме тому конституцієдавець, встановивши загальне право громадян на соціальний захист і відповідні гарантії, виокремив соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, і членів їх сімей.

Проте практика діяльності української держави та її органів протягом багатьох років свідчить про порушення положень Конституції і законів України, які регулюють забезпечення соціального захисту і соціальних гарантій військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, пенсіонерів з їх числа та членів їх сімей.

Насамперед йдеться про прийняття Верховною Радою України законів про Державний бюджет України, якими вже кілька років поспіль зупиняється дія законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ та деяким іншим особам.

Конституційний Суд України у підпункті 3.1 мотивувальної частини Рішення № 6-рп/2007 від 9 липня 2007 року зазначив, що зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура перебуває в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. Отже, у такому випадку закон про Державний бюджет України припиняє на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняє дію механізму реалізації конституційних соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію.

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням цих прав і свобод, що можливо лише у випадках, передбачених Основним Законом України. У статті 64 Конституції України вичерпно визначено такі випадки: передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень; визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина третя статті 46 Конституції України), та порушується гарантоване у статті 48 Конституції України право кожного на достатній життєвий рівень.

Отже, відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих

положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк.

Проаналізувавши відповідні положення Конституції України, Бюджетного кодексу України, багаторічну практику зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законом України, не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України.

Таким чином, Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин (пункт 5 мотивувальної частини Рішення № 6-рп/2007 від 9 липня 2007 року).

Інша важлива проблема у сфері соціального захисту і соціальних гарантій, що виникала останніми роками, стосувалася пенсійного забезпечення військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та деяких інших осіб. Вона полягала у суттєвих диспропорціях у розмірах пенсій осіб, які вийшли на пенсію з однакових посад, з однаковими військовими чи спеціальними званнями і строками служби, але у різні роки.

Пенсійне забезпечення зазначених категорій громадян регулюється Законом України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII (зі змінами та доповненнями) (далі — Закон № 2262-XIII), який за Законом України від 4 квітня 2006 року № 3591-IV має назву «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Згідно з частиною третьою статті 43 в редакції Закону № 2262-XII військові пенсії обчислювалися з грошового забезпечення військовослужбовців, при цьому враховувалися: відповідний оклад за посадою; відповідний оклад за військовим чи спеціальним званням; процентна надбавка за вислугу років; грошова компенсація замість продовольчого пайка (визначена за Законом України № 126/95 від 6 квітня 1995 року); надбавки за вчене звання і вчений ступінь; надбавки за кваліфікацію і умови служби у порядку і розмірах, що визначаються Кабінетом Міністрів України.

З середини 90-х років минулого століття з метою підвищення грошового забезпечення військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та деяких інших осіб указами Президента України було запроваджено нові види грошового забезпечення. Такими новими видами грошового забезпечення стали щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії (щомісячна премія 33,3 відсотка грошового забезпечення особи, запроваджена з 1 грудня 1996 року; щомісячна надбавка у розмірі 100 відсотків грошового забезпечення, запроваджена для різних категорій військовослужбовців та інших осіб з різного часу: з 1 липня 2000 року — в СБУ, з 1 жовтня 2001 року — в МВС України, з 1 липня 2002 року — у ВМС України, з 1 січня 2003 року — для решти військовослужбовців Міністерства оборони України; щомісячна надбавка за безперервну службу: максимальна — до 90 відсотків грошового забезпечення за

вислугу понад 25 років, яка виплачується з 1 травня, а для деяких категорій з 1 липня 2003 року). Відповідними указами Президента України встановлювалися й інші надбавки, але вони, на наш погляд, несуттєво вплинули на грошове забезпечення.

Таким чином, грошове забезпечення осіб, котрі перебували на службі, загалом значно збільшилося, і військовослужбовці, які виходили на пенсію, одержуючи зазначені надбавки та премії, отримували значно вищі пенсії, ніж військовослужбовці, які вийшли на пенсію раніше, тобто до встановлення зазначених надбавок і премій.

Оскільки частина третя статті 43 Закону № 2262-XII не передбачала обчислення пенсій з додаткових видів грошового забезпечення (крім чітко визначених) та премій, у пенсійному забезпеченні військовослужбовців та інших осіб виникла диспропорція, яка й зумовила численні звернення військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та деяких інших осіб до судів загальної юрисдикції з позовами про перерахунок пенсій. Значну кількість таких позовів суди загальної юрисдикції задовольнили, проте щодо багатьох з них прийняли рішення про відмову у їх задоволенні.

Неоднозначність застосування судами загальної юрисдикції положень Конституції та законів України призвела, на думку пенсіонерів-військовослужбовців, до порушення їхніх конституційних прав, що відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало підставою для звернення до Конституційного Суду, а також конституційних подань і звернень народних депутатів України, окремих політичних партій, громадських організацій про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

До речі, Верховна Рада України неодноразово своїми постановами (зокрема № 931-XIV від 14 липня 1999 року, № 278-IV від 28 листопада 2002 року, № 1700-IV від 11 травня 2004 року, № 1824-IV від 22 червня 2004 року, № 1854-IV від 24 червня 2004 року, № 2469-IV від 15 березня 2005 року) звертала увагу Кабінету Міністрів України на необхідність вжити заходи щодо усунення диспропорції у пенсійному забезпеченні військовослужбовців та деяких інших осіб залежно від часу їх звільнення зі служби.

Треба підкреслити, що це питання вже врегульоване законами України «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» № 1769-IV від 15 червня 2004 року (далі — Закон № 1769-IV), «Про внесення змін до деяких законів України з питань соціального захисту військовослужбовців» № 2255-IV від 16 грудня 2004 року (далі — Закон № 2255-IV).

За частиною третьою статті 43 першого Закону «пенсії особам офіцерського складу, прапорщикам і мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, та членам їх сімей обчислюються з розміру грошового забезпечення за останньою штатною посадою перед звільненням, враховуючи відповідні оклади за посадою, військовим (спеціальним) званням, процентну надбавку за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії, в розмірах, встановлених законодавством». А за частиною третьою статті 63 цього Закону в редакції другого Закону «усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають

право на пенсію за цим Законом, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством. Перерахунок пенсій здійснюється на момент виникнення права на перерахунок пенсій і провадиться у строки, встановлені частиною другою статті 51 цього Закону».

Але суб'єкти права на конституційне подання, конституційне звернення вимагали через клопотання про офіційне тлумачення частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII поширити положення зазначених вище законів, точніше частини третьої статті 43 в редакції Закону № 1769-IV та частини третьої статті 63 в редакції Закону № 2255-IV, на всіх пенсіонерів — військовослужбовців та інших осіб з моменту запровадження кожного з додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій, з яких їхня пенсія не обчислювалася.

Дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України зауважив, що автори конституційних подань та звернень порушують питання про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII в редакціях, які були чинними до набрання чинності Законом № 1769-IV та Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» № 857-V від 3 квітня 2007 року. Об'єктивно виникли підстави, які вказують на невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях та зверненнях, оскільки його юрисдикція поширюється на чинні нормативно-правові акти (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2001 від 14 листопада 2001 року). Тому Конституційний Суд України припинив конституційне провадження у цій частині на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Припинення конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII зумовлює припинення конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень статей 51, 55 цього Закону, оскільки вони взаємопов'язані.

Розгляд у Конституційному Суді України цього та інших клопотань щодо вирішення питань соціального захисту і соціальних гарантій військовослужбовців та деяких інших осіб висвітлив ще дві проблеми. Перша з них полягає в тому, що, звертаючись до Конституційного Суду України за захистом соціальних прав і соціальних гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, суб'єкти такого права часто завуальовано чи відкрито клопочуть про офіційне тлумачення норм, які на момент такого звернення втратили чинність. В окремих випадках суб'єкти права звернення звертаються з клопотаннями про офіційне тлумачення норм чинного закону, а на момент відкриття конституційного провадження у цій справі та чи інша норми закону чи закон загалом втрачають чинність.

Так, у справі про перерахунок пенсій військовослужбовців більшість суб'єктів права на конституційне подання, конституційне звернення клопотали про офіційне тлумачення норм Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» № 2262-XII, які на момент розгляду цих подань і звернень втратили чинність. Один із суб'єктів, а саме громадя-

нин Т., уже в своєму зверненні зазначив, що він просить надати офіційне тлумачення цих норм в редакції, яка була чинною на час виникнення спірних відносин, оскільки на момент звернення його до Конституційного Суду України ці спірні відносини вже були законодавством врегульовані, а його порушене право до набрання чинності новими нормами цього Закону не відновлено. З подібним клопотанням звернувся і громадянин К., який просив дати офіційне тлумачення статті 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині підвищення пенсій інвалідам II групи станом на 2005 рік, оскільки Законом України № 2939-IV від 5 жовтня 2005 року з 1 січня 2006 року зазначена норма змінена.

Таких клопотань до Конституційного Суду України надходить чимало. Тож вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, орган конституційної юрисдикції керується виробленою ним правовою позицією: відповідно до положень Конституції та Закону України «Про Конституційний Суд України» до компетенції Конституційного Суду України не належить тлумачення законів, що втратили юридичну силу (мотивувальна частина ухвали Конституційного Суду України № 62-з від 4 грудня 1997 року), а його юрисдикція поширюється на чинні нормативно-правові акти (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення № 15-рп від 14 листопада 2001 року), і відмовляє у відкритті конституційного провадження. У таких випадках соціальні права громадянина виявляються незахищеними.

Звернемося для прикладу до вищезгаданої ситуації з громадянином К. У першій половині 2004 року він звернувся до одного з районних судів за захистом свого порушеного, на його погляд, права. У задоволенні позову суд йому відмовив. У серпні 2004 року колегія суддів судової палати в цивільних справах апеляційного суду відхилила його апеляційну скаргу, а рішення районного суду залишила без змін. Натомість аналогічні позови інших громадян, як вбачається з доданих до конституційного звернення матеріалів, суди задовольнили.

Вихід з такої ситуації, на нашу думку, можливий через запровадження конституційної скарги, що вже тривалий час є приводом для дебатів між вченими, юристами-практиками, політиками. Але такий інститут захисту прав громадян та інших осіб має бути передбачений Конституцією України.

Інший варіант може полягати в уточненні Конституційним Судом України своєї правової позиції, наведеної вище, на підставі вивчення питання про переживаючу силу закону, яке порушують окремі вчені-юристи.

Зокрема, професор М. Цвік<sup>1</sup> та інші автори підручника «Загальна теорія держави і права» зазначають, що «переживаюча дія старого акта — це явище, за своїм характером протилежне зворотній силі. Тут старий нормативний акт, скасований новим, якоюсь мірою продовжує діяти і після втрати ним юридичної сили. Він ніби «переживає» відведений йому термін. Переживання закону можливе тільки у триваючих відносинах. Воно застосовується, як правило, у разі коли необхідно врахувати інтереси осіб, що вступили в правовідносини до видання нового нормативного акта».

Академік АПрН України, суддя Конституційного Суду України у відставці В. Тихий вважає, що у випадку переживаючої сили закону чи норми закону Конституційний Суд України має надавати офіційне тлумачення такого закону чи такої норми закону.

На нашу думку, такі пропозиції потребують ґрунтовного вивчення Конституційним Судом України, Верховним Судом України, відповідними ко-

<sup>1</sup> Цвік М. Загальна теорія держави і права. — Х., 2002. — С. 311.

мітетами Верховної Ради України, обговорення серед широкого кола вчених-юристів і насамперед серед тих, хто займається проблемами конституційного права.

Інша проблема полягає в тому, що згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Відповідно до цього ж Закону у конституційному зверненні має зазначатися обґрунтування тверджень щодо необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України.

За окремими конституційними зверненнями громадян-пенсіонерів, які вийшли на пенсію, у запас чи у відставку після служби в армії чи правоохоронних органах, Конституційний Суд надавав офіційне тлумачення певних норм Конституції і законів України.

Проте зміст деяких конституційних звернень і долучених до них рішень судів загальної юрисдикції свідчить про відсутність неоднозначного застосування останніми положень Конституції і законів України та належного обґрунтування необхідності в їх офіційному тлумаченні. У таких конституційних зверненнях фактично йдеться про незгоду того чи іншого суб'єкта з рішеннями судів загальної юрисдикції, а з доданих рішень цих судів вбачається, що в одних випадках при вирішенні однакових питань, наприклад, про перерахунок пенсій чи підвищення пенсій пенсіонерам-військовослужбовцям, суди керувалися нормами законів, а в інших — нормами постанов Кабінету Міністрів України. Тобто має місце не неоднозначність застосування положень одного й того самого закону до однакових правовідносин, а застосування одними судами загальної юрисдикції норм законів, іншими — норм підзаконних актів.

Усунення таких розбіжностей пов'язано з вирішенням питань щодо законності актів органів державної влади. Але стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» виключає з кола його повноважень як ці, так і інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Ще одна проблема, яку висвітлила підготовка нами проекту рішення у справі про перерахунок пенсій військовослужбовцям і яку ми не можемо оминати увагою, полягає в такому. На пленарних засіданнях Конституційного Суду України у цій справі розглядалася запропонована суддею-доповідачем пропозиція вважати щомісячну надбавку в розмірі 100 відсотків грошового забезпечення (окладів грошового забезпечення та надбавка за вислугу років), встановлену указами Президента України № 939 від 31 липня 2000 року, № 771 від 31 серпня 2001 року, № 173 від 23 лютого 2002 року, фактичним підвищенням грошового забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб (окладів грошового забезпечення та надбавки за вислугу років), що підпадає під дію частини третьої статті 63 Закону про пенсійне забезпечення військовослужбовців в редакції законів України № 3946-XII від 4 лютого 1995 року (далі — Закон № 3946-XII) та № 51-IV від 4 липня 2002 року (далі — Закон № 51-IV) незалежно від часу призначення пенсій, з моменту встановлення такої надбавки. Однак після ґрунтовного розгляду Конституційний Суд України відхилив цю пропозицію виходячи з такого.

Встановлюючи відповідними нормативними актами щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії для військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та інших осіб, які перебували на службі, Президент України сприяв підвищенню їх грошового забезпечення. Однак таке підвищення не впливало на перерахунок пенсій пенсіонерів-військовослужбовців, оскільки встановлені щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії до набрання чинності законами № 1769-IV та № 2255-IV не належали до видів грошового забезпечення, які враховувалися для обчислення пенсій військовослужбовцям та іншим особам за Законом № 2262-XII.

Саме таку позицію висловив і Пленум Верховного Суду України у постанові «Про окремі питання застосування судами України законодавства про пенсійне забезпечення військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби), осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» № 4 від 15 квітня 2005 року. Незважаючи на цей документ, значна частина судів загальної юрисдикції, як свідчать додані до конституційних подань і звернень матеріали, продовжувала і продовжує сьогодні задовольняти позови пенсіонерів військовослужбовців та деяких інших осіб щодо перерахунку пенсій з урахуванням практично всіх основних надбавок та премій, встановлених свого часу відповідними указами Президента України.

Аналіз змісту указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, на які посилаються відповідні суб'єкти у своїх конституційних поданнях, конституційних зверненнях, здійснений у процесі конституційного провадження у справі, свідчить, що серед них немає жодного нормативно-правового акта, в якому безпосередньо йшлося б про підвищення окладів грошового забезпечення та надбавки за вислугу років. Ними лише встановлювалися надбавки, доплати, підвищення та премії як нові щомісячні додаткові види грошового забезпечення, і тільки одна з них, а саме щомісячна надбавка у розмірі 100 відсотків грошового забезпечення (окладів грошового забезпечення та надбавки за вислугу років), мала загальний і постійний характер (тобто передбачалася для всіх військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та деяких інших осіб незалежно від обставин часу, місця, якості служби тощо), а інші були персоніфіковані (передбачалися для тих, хто має високі результати службової діяльності, високу кваліфікацію, виконує особливо важливі завдання, чия діяльність пов'язана з професійним ризиком). Крім цього, встановлення останніх надбавок, доплат, підвищень та премій в певних межах було правом керівника, залежало від наявності коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання відповідних міністерств і відомств.

Як було з'ясовано під час конституційного провадження, ця надбавка мала і має імперативний характер. На нашу думку, лише щодо неї може йтися про здійснення перерахунку пенсій в порядку, встановленому частиною третьою статті 63 в редакціях законів № 3946-XII та № 51-IV.

Однак вести мову про це належало не в процесі конституційного судочинства (ця пропозиція була б роз'ясненням того, що таке щомісячна надбавка в розмірі 100 відсотків грошового забезпечення, встановлена свого часу відповідними указами Президента України), адже надання роз'яснень за конституційними поданнями, конституційними зверненнями не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Таке роз'яснення, на наше переконання, для органів державної влади і, насамперед, для судів загальної юрисдикції міг би надати Верховний Суд

України, оскільки згідно зі статтею 47 Закону України «Про судоустрій України» він «дає роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики». Такі роз'яснення міг надати і Пленум Верховного Суду України, який згідно зі статтею 55 цього ж Закону «дає роз'яснення судам загальної юрисдикції з питань застосування законодавства».

Вищезгаданою постановою Пленум Верховного Суду України звернув увагу судів на те, що законодавство з питань пенсійного забезпечення, чинне до 1 січня 2005 року, не передбачало можливості перерахунку раніше призначених пенсій військовослужбовців та осіб, котрі мають право на пенсію згідно із Законом № 2262-XII, у зв'язку із запровадженням нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення та премій, які вони не отримували під час служби. Закон № 1769-IV, що набув чинності 1 січня 2005 року, не має зворотної сили, тому вимоги щодо перерахунку пенсій з урахуванням запроваджених після звільнення зі служби нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення та премій за минулий час, тобто до 1 січня 2005 року, задоволенню не підлягають.

З формального погляду, такий висновок Пленуму Верховного Суду України є, безумовно, правовим. Що ж стосується «нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення», то висловимо деякі зауваження. Цілком очевидно, що частина третя статті 43 Закону України № 2262-XII, яка встановлювала умови обчислення пенсій військовослужбовцям та деяким іншим особам, до набрання чинності Законом № 1769-IV не містила поняття «щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії».

Стосовно ж змісту «щомісячної надбавки у розмірі 100 відсотків грошового забезпечення (окладів грошового забезпечення) та надбавки за вислугу років» дозволимо собі звернути увагу на таке.

Проаналізувавши нормативно-правові акти, якими встановлювалися нові щомісячні додаткові види грошового забезпечення, Верховний Суд України мав би, на наш погляд, зауважити, що складовими щомісячної надбавки у розмірі 100 відсотків грошового забезпечення є оклади грошового забезпечення (до них належать оклади за посадою і оклади за військовим (спеціальним званням) та надбавка за вислугу років). Але ж частина третя статті 43 Закону № 2262-XII, до її редакції за Законом № 1769-IV, встановлювала, що для обчислення пенсії військовослужбовцям та іншим особам враховуються насамперед відповідні оклади за посадою, військовим чи спеціальним званням, процентна надбавка за вислугу років, тобто ці три основні складові грошового забезпечення. А частина третя статті 63 Закону № 2262-XII, до її редакції за Законом № 2255-IV, встановлювала, що призначені військовослужбовцям та іншим особам пенсії перераховуються з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців та інших осіб.

На наш погляд, на думку фахівців військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, встановлена указами Президента України надбавка у розмірі 100 відсотків грошового забезпечення (оклади грошового забезпечення та надбавка за вислугу років) була підвищенням грошового забезпечення у два рази, і це однозначно мало вплинути на перерахунок пенсій з моменту її запровадження.

Якби постановою Пленуму Верховного Суду України № 4 від 15 квітня 2005 року було надане подібне роз'яснення, то, можливо, суди загальної юрисдикції інакше підходили б до вирішення справ за позовами пенсіо-



нерів-військовослужбовців та деяких інших осіб і Верховна Рада України врахувала б таку позицію при прийнятті Закону № 1769-IV. Це дозволило б уникнути зазначених масових звернень пенсіонерів-військовослужбовців, громадських організацій та народних депутатів України до Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, а рішення судів загальної юрисдикції у справах за позовами пенсіонерів-військовослужбовців про перерахунок пенсій не були б такими неоднозначними.

Так, наприклад, Деснянський районний суд м. Києва 26 жовтня 2004 року розглянув цивільну справу за позовом громадянина К., звільненого у запас у 1990 році, а 24 січня 2005 року — цивільну справу за позовом громадянина С., звільненого у запас у 1993 році. Вимоги, заявлені обома пенсіонерами у позовах, збігаються: здійснити перерахунок раніше призначених пенсій з урахуванням 100 процентів надбавки, встановленої Указом Президента України № 173 від 23 лютого 2002 року, 90-процентної надбавки, встановленої Указом Президента України № 389 від 5 травня 2003 року, 40-процентної надбавки, встановленої Указом Президента України № 847 від 14 липня 1999 року, премії в розмірі 33,3 відсотка, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України № 829 від 22 травня 2000 року.

У рішеннях, прийнятих судом за цими позовами, не йдеться про надання позивачами тих чи інших документів, довідок про службу у Збройних Силах України, які засвідчували б ставлення позивачів до виконання службових обов'язків, рівень їх службової дисципліни, відповідальність, професіоналізм, кваліфікацію, якість виконання особливо важливих завдань тощо, хоча встановлення зазначеними нормативно-правовими актами нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення і передбачало наявність таких характеристик.

Проте у першому випадку суд задовольнив позовні вимоги у повному обсязі, а в другому — відмовив у задоволенні позовних вимог. При цьому в обох випадках суди керувалися статтями 15, 30, 62 Цивільного процесуального кодексу України та Законом України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб».

Крім того, як свідчить аналіз доданих до конституційних подань і звернень кількох десятків копій рішень судів загальної юрисдикції стосовно перерахунку пенсій військових пенсіонерів, окремі суди не особливо зважають на постанову Пленуму Верховної Суду України № 4 від 15 квітня 2004 року та не надто переймаються дослідженням обставин справи. Так, Голосіївський районний суд м. Києва розглянув 11 травня 2005 року у відкритому засіданні цивільну справу за позовом громадянина М. про перерахунок пенсії. Враховуючи обставини справи і керуючись статтями 10, 43, 55, 63 Закону № 2262-XII (з наступними змінами), постановами Кабінету Міністрів України № 393 від 17 липня 1992 року (зі змінами), № 452 від 6 квітня 1998 року (зі змінами), № 829 від 22 червня 2000 року, указами Президента України № 847 від 14 липня 1999 року, № 173 від 23 лютого 2002 року, № 389 від 5 травня 2003 року, а також статтями 15, 15<sup>1</sup>, 30, 62, 172, 202, 202<sup>1</sup>, 292 Цивільного процесуального кодексу України, суд вирішив задовольнити позовні вимоги про перерахунок пенсії з урахуванням премії в розмірі 33,3 відсотка, 100-відсоткової та 90-відсоткової щомісячних надбавок за безперервну військову службу. У той же час посилення на постанову Пленуму Верховного Суду України у цьому рішенні відсутнє.

16 червня 2005 року Військовий місцевий суд Київського гарнізону розглянув у відкритому судовому засіданні цивільну справу 26 громадян Украї-

ни про перерахунок пенсій. Керуючись положеннями тих самих законів України, постанов Кабінету Міністрів України і навіть пославшись на постанову Пленуму Верховного Суду України № 4 від 15 квітня 2005 року, суд задовольнив позовні вимоги щодо перерахунку пенсій з урахуванням 100-відсоткової надбавки.

Шевченківський районний суд м. Києва 21 вересня 2004 року розглянув у відкритому судовому засіданні цивільну справу за позовом громадянина Р. про перерахунок пенсії. Керуючись тими самими нормами, суд вирішив задовольнити позовні вимоги, а 22 березня 2005 року цей самий суд у тому самому складі за позовом громадянина М. позовні вимоги вирішив відхилити. Натомість Київський районний суд м. Одеси, розглянувши 14 жовтня 2004 року у відкритому судовому засіданні цивільну справу за позовом громадянина К. про перерахунок пенсії та керуючись тими самими нормами, позовні вимоги задовольнив.

Отже, на нашу думку, постає проблема щодо юридичної сили постанов Пленуму Верховного Суду України. З цього приводу ми не вносимо жодних пропозицій, лише акцентуємо увагу на дуже важливій для загального, і зрештою конституційного, судочинства проблемі.

І насамкінець зауважимо, що Конституційний Суд України, мотивуючи припинення конституційного провадження у справі про перерахунок пенсій військовослужбовців щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», у пункті 5 мотивувальної частини прийнятого Рішення зазначив, що це не виключає можливості звернення цих та інших суб'єктів права на конституційне подання, конституційне звернення з клопотаннями про поширення положень частини третьої статті 43 та частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII з наступними змінами на всіх пенсіонерів-військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, деяких інших осіб з часу запровадження відповідними нормативними актами нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (про що фактично йдеться у конституційних поданнях та зверненнях) до Верховної Ради України, оскільки вирішення таких питань згідно з пунктом 3 частини першої статті 85, пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України належить до її повноважень.

Вирішення порушених у цій статті питань сприятиме належному забезпеченню соціального захисту і соціальних гарантій військовослужбовців і пенсіонерів з їх числа у загальному та конституційному судочинстві.

## З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РАДЯНСЬКОЇ СИСТЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ПОВОЄННОГО ПЕРІОДУ (1946—1980 роки)

О. Мироненко,

доктор філософських наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України

(Продовження)

**В**ажко переоцінити доробок не тільки для радянської, а й майбутньої української моделі конституційного контролю, що належить вченим створеній у ХЮІ в 1967 році кафедри цивільного процесу, очолюваної до 1972 року М. Васильченком, а до кінця розглядуваного періоду — Л. Носком. Під їх керівництвом і зусиллями С. Каца, Ю. Чуйкова та інших співробітників кафедри глибоко досліджувались окремі інститути цивільного процесуального права, розглядалися комплексні проблеми перегляду судових постанов, у тому числі й тих, що набрали сили, правового статусу осіб, які беруть участь у справі, предмет і функції цивільного процесуального права, профілактична діяльність суду тощо<sup>1</sup>.

Під керівництвом М. Гродзинського, В. Трахтерова, Д. Розенберга у 40—50-х роках розгорнула плідну діяльність кафедра кримінального права ХЮІ, яка ще до цього мала славетні традиції<sup>2</sup>. Зокрема, слід звернути увагу на перші роботи майбутнього судді Конституційного Суду України В. Тихого «Відповідальність за розкрадання вогнепальної зброї, бойових припасів та вибухових речовин за радянським кримінальним правом» (1976 рік) та «Кримінальна відповідальність за незаконне володіння зброєю» (1978 рік). Відзначимо активну участь членів кафедри у кодифікації кримінального законодавства УРСР на межі 50—60-х років та підготовці коментарів до Кримінального кодексу УРСР, що мало значний вплив на удосконалення судової практики.

<sup>1</sup> Носко Л.Я. Правовое регулирование перевозок. — Х., 1973; Кац С.Ю. Участие прокуратуры в советском гражданском процессе. — Х., 1958; Кац С.Ю. Перегляд рішень порядком судового нагляду. — Х., 1965; Кац С.Ю. Судебный надзор в гражданском судопроизводстве. — М., 1980; Чуйков Ю.Н. Частное определение в гражданском судопроизводстве. — М., 1974; Чуйков Ю.Н. Профилактическая работа суда. — Х., 1977 та інші.

<sup>2</sup> Гродзинский М.М., Чапурский П.П. Кассационное и надзорное производство по уголовным и гражданским делам. — М., 1945; Гродзинский М.М. Улики в советском уголовном процессе. — М., 1945; Гродзинский М.М. Кассационное и надзорное производство в советском уголовном процессе. — М., 1953; Гродзинский М.М. Вопросы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики. — Х., 1962 та інші.

Безумовною є заслуга у розвитку вчення про судовий конституційний контроль правознавців кафедри кримінального процесу під проводом того самого М. Гродзинського, В. Сташиса, Д. Постового, В. Фінька та Ю. Грошевого. У перші повоєнні роки М. Гродзинський разом з професором А. Ривліним активно продовжував розробку проблем перегляду судових вироків. Окрім того, А. Ривліну належать авторство вперше виданого на Україні підручника з організації суду і прокуратури в СРСР, у якому значна увага приділялась нагляду за дотриманням конституційної законності, а також низка оригінальних робіт з популяризації авторитету судових органів<sup>1</sup>. Чимало уваги проблемам організації суду й прокуратури, доказів у кримінальному процесі, основам судово-ораторського мистецтва, принципів кримінального процесу, пошуку об'єктивної істини, процесуальним функціям слідчого і прокурора тощо приділяли С. Альперт та М. Діденко. Важливе значення для визрівання ідеї судової конституційної юстиції мали роботи Ю. Грошевого «Законність і обґрунтованість рішень радянського суду» (1965 рік), «Громадська думка і вирок радянського суду» (1972 рік), «Проблеми формування суддівського переконання у кримінальному судочинстві» (1975 рік), «Звільнення від кримінальної відповідальності на стадії судового розгляду» (1979 рік), «Сутність судових рішень у радянському кримінальному процесі» (1979 рік) тощо.

**Н**е припиняючи заслуг цивілістів і криміналістів ХЮІ, підкреслимо, що головною роль у концептуальній еволюції системи правової оборони конституцій СРСР та УРСР у розглядувані повоєнні десятиліття відігравали вчені кафедр радянського державного права (керівники В. Барактян, Р. Павловський, М. Яновський, О. Свечкар'єв), теорії держави і права (В. Сливицький, П. Полежай, В. Горшен'єв та інші), історії держави і права (С. Фукс, А. Рогожин), міжнародного права (В. Корецький, М. Яновський), адміністративного права (Р. Павловський), радянського будівництва (С. Виноградська). Зусиллями названих вчених та професорсько-викладацького складу очолюваних ними кафедр (А. Маймескулов, О. Скакун, О. Якуба, М. Горшен'єва, В. Семенов, В. Ріяка, В. Шувалова, Й. Дрейслер, І. Сафронова та інші) підготовлено і видано десятки колективних та індивідуальних монографій, підручників і навчальних посібників для юридичних факультетів вузів<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Рывлин А.А. Закон и суд в произведениях А.С. Пушкина. — Л., 1957; Рывлин А.А. Пересмотр приговоров в СССР. — Х., 1958; Рывлин А.А. Организация суда и прокуратуры в СССР. — Х., 1961; Рывлин А.А. Лев Толстой и царская юстиция. — Х., 1961.

<sup>2</sup> Барактян В.А. Радянська демократія і свобода особи. — К., 1972; Барактян В.А., Цвик М.В. Вопросы государства и права в свете решений XXV съезда КПСС. — К., 1977; Павловский Р.С. Административно-территориальное устройство СССР. — М., 1961; Павловский Р.С. Місцеві органи державної влади СРСР. — Х., 1964; Павловский Р.С. Административно-территориальное устройство советских республик. — Х., 1965; Павловский Р.С. Ширші права — вища відповідальність. — Х., 1972; Павловский Р.С. Демократия развитого социализма. — Х., 1977; Павловский Р.С. Органы державної влади і управління в СРСР. — К., 1978; Павловский Р.С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. — Х., 1979; Павловский Р.С. Закономерности развития социалистической демократии на современном этапе. Конституционные основы развития социалистической демократии. — К., 1979; Свечкар'єв А.И. Высшие органы государственной власти ПНР. — Х., 1956; Свечкар'єв А.И. Высшие органы государственной власти зарубежных социалистических стран. — Х., 1974; Свечкар'єв А.И., Овчаренко А.А. Конституционное развитие зарубежных социалистических стран Европы. Федерация в зарубежных социалистических странах. — Х., 1974; Яновский М.В. Проблема «приобретений» государственной территории в международном праве. — Ташкент, 1956; Яновский М.В., Фельдман Д.И. Генеральная ассамблея ООН и вопросы развития международного права. — Казань, 1968; Полежай П.Т. Сущность права. — Х., 1964; Полежай П.Т. Правовые отношения. — Х., 1965; Полежай П.Т. Соотношение права и экономики в социалистическом обществе. — Х., 1965;

У них глибоко аналізувались такі важливі не тільки для доктрини радянської конституційної юстиції проблеми, як юридична деонтологія, порівняльне правознавство, демократія і свобода особи, контрольні функції місцевих рад і громадських організацій, досвід політичного, адміністративного і судового захисту конституції у соціалістичних країнах та країнах, що розвиваються, історичні типи права, загальна теорія правовідносин, сутність права, поняття права, взаємовідносини права, політики і економіки у суспільстві, проблеми теорії юридичного процесу, історія і практика радянських контрольних і правоохоронних органів, міжнародне право та досвід діяльності міждержавних інституцій, адміністративна юстиція, політична і правова думка в Україні, основи радянського державного управління і контролю, статус національних меншин у правовій державі, сутність державного права буржуазних країн тощо.

Особливо слід зазначити, що саме у цей період у Харкові закладаються основи, мабуть, наймогутнішої й зараз в Україні школи філософії і логіки права. Виросла вона з кафедри марксизму-ленінізму, яку в повоєнні роки очолював І. Горбатенко. Першою «ластівкою» в галузі філософії права можна вважати монографію викладача цієї кафедри В. Мельникова «До питання про природу філософських категорій», що вийшла у видавництві АН УРСР<sup>1</sup>. У 60-х роках філософ-правознавець професор В. Жеребкін, розпочав дослідження природи юридичних понять, тобто однієї з найголовніших для конституційної юстиції інституцій. Результатом стала поява першого в Україні підручника для студентів юридичних факультетів і вузів «Логіка» (1968 рік) та змістовні монографії «Оціночні поняття права» і «Логічний аналіз понять права» (обидві у 1976 році). Окрему кафедру філософії та наукового комунізму, яка відбрунькувалась від кафедри марксизму-ленінізму у 1968 році (з 1974 року — кафедру філософії), очолив В. Чефранов — вихованець ХЮІ, який став автором фундаментальних досліджень з проблем

---

*Полежака П.Т.* Право, политика и экономика в социалистическом обществе. — Х., 1973; *Горшенев В.М.* Участие общественных организаций в правовом регулировании. — М., 1963; *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972; *Горшенев В.М., Скакун О.Ф.* Критика буржуазных и ревизионистских фальсификаций Конституции СССР 1977 года. — Х., 1977; *Фукс С.А.* Сборник по истории советского государства и права СССР. — Х., 1954; *Фукс С.А.* Образование СССР. — Х., 1957; *Фукс С.А.* Советское государство в период от начала новой экономической политики до перехода к развернутому наступлению социализма по всему фронту. 1921—1929 гг. — Х., 1965; *Виноградская С.П., Рогожин А.И.* Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов в первые годы Советской Власти (1917—1920 гг.). — Х., 1980; *Маймескулов А.М.* Всеукраинский ЧК в годы гражданской войны. — Х., 1964; *Скакун О.Ф.* Критика антикоммунистических фальсификаций социалистического государства и демократии. — Х., 1979; *Якуба О.М.* Административная ответственность. — М., 1972; *Якуба О.М.* Советское административное право. Общая часть. — К., 1975; *Якуба О.М., Шишкин В.П.* Управление в области советской юстиции. — Х., 1977; *Семенов В., Оксозов Б.В.* XXI съезд КПРС про политическую организацию общества. — К., 1960; *Семенов В.* Основные задания и принципы внешней политики СРСР. — К., 1978; *Рябка В., Шувалова В.* Основы государственного права стран некапиталистического пути развития. — Х., 1976; *Дрейслер И.С.* Советское право и моральный кодекс строителя коммунизма. — М., 1964; *Дрейслер И.С.* Взаємодія права і моралі у суспільстві, що будує комунізм. — Х., 1964; *Дрейслер И.С.* Правопорушення і боротьба з ними в соціалістичному суспільстві. — К., 1964; *Дрейслер И.С.* Общественный контроль — одна из гарантий соблюдения социалистической законности. — Х., 1965; *Дрейслер И.С.* Непосредственный контроль как форма социалистической демократии. — Х., 1978; *Сафронова И.П. и др.* История государства и права стран Азии и Африки: Очерки. — Х., 1956; *Сафронова И.П.* Советское государство и право в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). — Х., 1964.

<sup>1</sup> *Мельников В.Н.* К вопросу о природе философских категорий. — К., 1959.

правової свідомості і правового виховання<sup>1</sup>. Є всі підстави вважати В. Чефранова та В. Жеребкіна фундаторами харківської школи філософії права, яку в майбутньому активно збагачували їх численні учні, котрі чимало зробили для запровадження нової правосвідомості у вітчизняне конституційне судочинство.

Несправедливим було б не відзначити внесок у становлення вітчизняної доктрини конституційної юстиції Всесоюзного юридичного заочного інституту (ВЮЗІ), філіали якого функціонували у 1937—1955 роках у Києві, у 1937—1949 роках — у Харкові, у 1937—1959 роках — в Одесі. Науково-дослідницьку роботу тут забезпечували чимало з названих вище фахівців Інституту держави і права АН УРСР, КДУ, КВШ МВС СРСР, ХЮІ та ОДУ<sup>2</sup>.

**Н**а західних землях України у перші повоєнні десятиліття новим центром української юридичної науки і освіти, а отже, і зосередженням інтелектуального збагачення радянської моделі конституційної юстиції, став юридичний факультет Львівського державного університету (ЛДУ) ім. І.Я. Франка, про видатний внесок якого в еволюцію доктринальних основ вітчизняної системи конституційного контролю вже розповідалось.

Перш за все відзначимо таку особливість розвитку львівської університетської юридичної науки і освіти, як чи не повна втрата професорсько-викладацького складу. З колишніх професорів у ЛДУ залишався відомий фахівець з кримінального процесу, останній ректор Таємного українського університету професор Є. Давидяк, історик українського і польського права, перший довоєнний (1939 рік) і перший повоєнний (1944—1945 роки) ректор радянського ЛДУ професор П. Домбровський, спеціаліст по філософії кримінального права професор Ю. Макаревич та кілька викладачів неукраїнського походження, які незабаром переїхали до Варшавського і Краківського університетів (С. Ерліх, С. Розмарін, К. Пшебиловський, К. Кораній, М. Алерганд та Р. Лоншан де Бер'є). З нових викладачів-українців до професорського складу ЛДУ увійшли В. Калинович, О. Луців та М. Топольницький. Внесок кожного з названих вчених у доктринальне обґрунтування радянської української конституційної юстиції був різним.

З певних причин (нестача викладачів, складне політичне становище тощо) до ЛДУ для читання лекцій студентам відряджувались правознавці переважно українського походження з Москви (С. Кравчук, М. Аржанов, Б. Маньковський, М. Чельцов-Бебутов, К. Мокичев, І. Євтихiev). З Харкова на постійну роботу прибули П. Недбайло, який і до війни, і після повернення з фронту змінював П. Домбровського на посадах декана юридичного факультету, та С. Фукс, що взяв на себе весь курс історії держави і права СРСР<sup>3</sup>. У 1954 році юридичний факультет Одеського університету було закрито, і всі його слухачі стали студентами ЛДУ<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Чефранов В.О. Суспільний прогрес. — Х., 1965; Чефранов В.А. К. Маркс и Ф. Энгельс об от- носительной самостоятельности правового сознания. — Х., 1972; Чефранов В.А. Правовое сознание как специфическая разновидность социального отражения. — Х., 1973; Чефранов В.А. Методологические проблемы правового воспитания. — Х., 1974; Чефранов В.А. Взаимодействие правового сознания с иными видами социального отражения. — Х., 1975; Чефранов В.А. Правовое сознание как разновидность социального отражения. Философско-методологический очерк. — К., 1976.

<sup>2</sup> Докл. див.: Шебанов А.Ф. Юридические высшие учебные заведения. — М., 1963.

<sup>3</sup> Періодично читали лекції в ЛДУ В. Корецький, М. Гордон з Харкова, С. Гофман із Свердловська та ін. Останній незабаром переїхав до Львова на постійну роботу.

<sup>4</sup> У Одесі факультет відновив роботу тільки у 1960 році, тобто тоді, коли останній з «депортованих» студентів закінчив навчання в ЛДУ.

Мабуть, не образяться інші фахівці, які працювали у повоєнному ЛДУ, якщо ми скажемо, що найвагоміший внесок у теорію вітчизняної конституційної юстиції належить П. Недбайлу. Повернувшись з фронту, протягом наступного десятиліття він очолював не тільки юридичний факультет ЛДУ, а й одну з найперших його кафедр — кафедру історії, теорії держави і права та державного права, а з 1950 року (після реорганізації останньої) — кафедру державного і адміністративного права. Саме у ці роки П. Недбайло захистив докторську дисертацію і отримав вчене звання професора, опублікував кілька фундаментальних робіт<sup>1</sup>, які, хоч і з позицій вузьконормативного праворозуміння, значно збагатили концептуальну скарбницю радянської моделі конституційного контролю. Йдеться, зокрема, про теорію соціалістичної законності, у тому числі, природно, і конституційної законності, доктрину, форми і види тлумачення конституційних норм і принципів, їх застосування, розмежування понять «законність», «законодавство» і «реалізація норм», способи гарантування конституційних прав і свобод людини, теоретичні проблеми конституційного правопорядку у державі тощо.

З 1953 року П. Недбайло зосередився на проблемах теорії держави і права та (ще й з причини численних закордонних відряджень) передав кафедру державного і адміністративного права під завідування вихованця самого ЛДУ, 30-річного доцента (з 1966 року — професор) І. Пахомова. Перу останнього за період перебування у Львові належить чимало робіт<sup>2</sup> з проблем адміністративної юстиції, державного управління, юридичної природи актів, їх ієрархії, що прямо стосувалося основ радянської моделі конституційного контролю. Після від'їзду, у 1966 році, І. Пахомова на наукову роботу до Одеси кафедру державного і адміністративного права ЛДУ очолив доцент С. Базилевич, який, незважаючи на «темні сторони» біографії (неодноразово заарештовувався НКДБ у 40-х роках і перебував під слідством), швидко висунувся до числа провідних дослідників.

Глибоке знання засад західної конституційної юстиції, яке збагачувалось у процесі викладання курсу державного права зарубіжних країн і підготовки фундаментальних праць з цього напрямку<sup>3</sup>, дозволяло вченому опосередковано торкатись таких проблем і при дослідженні сутності та шляхів ефективного застосування радянських конституцій<sup>4</sup>. Зокрема, він відстоював пов'язаність конституцій з економічною структурою суспільства, класовою боротьбою, прагненням пануючого класу закріпити у законодавчій формі свої досягнення і завоювання у політичній сфері, вищу юридичну силу конституції у системі законодавства, необхідність ретельного захисту конституційних прав і свобод людини. Викликає інтерес, в аспекті ставлення С. Базилевича до проблем правової охорони конституції, підтриманий ним поділ останніх на нормативні (реальні), національні (фіктивні) та семантичні

<sup>1</sup> Недбайло П.О. Вибори до радянського парламенту. — Львів, 1940; Недбайло П.О. Основи теорії держави і права. — К., 1959; Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. — Львів, 1959; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. — М., 1960.

<sup>2</sup> Пахомов І.М. Правові акти виконкомів місцевих Рад. — Львів, 1956; Пахомов І.М. До питання про юридичну природу актів, що видаються Урядом СРСР. — Львів, 1958; Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Ч. I. — Львів, 1962; Пахомов І.М. Радянська державна служба. — К., 1964; Пахомов І.М. Види радянських державних службовців. — Львів, 1965. Роботи І. Пахомова під час праці в ОДУ аналізувались раніше.

<sup>3</sup> Базилевич С.Е. Державне право буржуазних країн. Загальна частина. — Львів, 1957; Базилевич С.Е. Основи державного ладу Франції. — Львів, 1961; Базилевич С.Е. Предмет, система і джерела державного права буржуазних країн. — Львів, 1964; Базилевич С.Е. Конституції буржуазних країн: Лекції з курсу державного права буржуазних країн для студентів юридичного факультету університету. — Львів, 1965.

<sup>4</sup> Див.: Степан Базилевич. Життя та науково-педагогічна діяльність. Спогади. Вибрані статті. — Львів, 1998.

(формальні). Управлінській і контрольній діяльності рад присвятив низку праць декан юридичного факультету ЛДУ у 1971—1972 рр. К. Федонюк<sup>1</sup>.

**Щ**о стосується внеску до доктрини радянської моделі конституційної юстиції з боку фахівців з історії та теорії держави і права, то після від'їзду за кордон П. Недбайла в 1954 році її очолив випускник ЛДУ 1933 року доцент В. Калинович (у 1958—1962 роках — ще й декан факультету), а у 1960 році (на наступні 30 років) — ще один вихованець ЛДУ, корінний одесит доцент (з 1968 року — професор) В. Сокурєнко, який водночас протягом 15 років (1962—1968, 1972—1977 роки) був і деканом юридичного факультету ЛДУ. Праці В. Калиновича<sup>2</sup> і В. Сокурєнка<sup>3</sup>, присвячені дослідженню історії держави і права зарубіжних країн (зокрема практиці конституційного контролю Верховного суду США), вчень про державу і право М. Драгоманова, С. Подолинського, О. Терлецького, І. Франка, М. Павлика, В. Навроцького, інших політико-правових теорій всесвітньо відомих мислителів, загально-теоретичним проблемам держави і права, залишили значний відбиток в історії вітчизняної конституційної юстиції. Те ж саме можна сказати і про роботи ветерана цієї кафедри, також випускника ЛДУ, професора В. Кульчицького «Історія Конституції УРСР» (1956 рік), «Кодифікація російського феодального права XIV—XVII ст.ст.» (1956 рік), «Кодифікація права на Україні у XVIII ст.» (1958 рік), «Держава і право Вірменії» (1958 рік), «Радянська держава і право. 1918—1920 рр.» (1962 рік), «Держава і право Молдавії феодального періоду» (1964 рік), «Галицька радянська республіка» (1965 рік), «Державний лад і право в Галичині у другій половині XIX — на початку XX ст.» (1965 рік), «Молоді про закон» (1975 рік). Пліч-о-пліч з В. Сокурєнком, В. Кульчицьким та іншими розпочали плідну працю на кафедрі молоді талановиті дослідники П. Рабинович, М. Настюк, Б. Тищик, роботи яких відразу стали надбанням вітчизняного правознавства і конституціоналізму взагалі та добутком для доктрини конституційної юстиції зокрема<sup>4</sup>.

Не «пасли задніх» у цьому напрямі й вчені інших кафедр юридичного факультету ЛДУ. Йдеться, передусім, про найстарші повоєнні кафедри цивільного права і процесу та кримінального права і процесу. Першою з них з 1953 року керував А. Пашук, який зробив вагомий особистий внесок у розробку історії і проблем судочинства взагалі, а отже — й у майбутнє конституційного судочинства в Україні<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Федонюк К.Є., Моздир С.М. Організаційно-масова діяльність місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР. — Львів, 1961; Федонюк К.Є. Організаційна діяльність виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР. — Львів, 1962; Федонюк К.Є. Організація роботи місцевих Рад депутатів трудящих. — Львів, 1973.

<sup>2</sup> Калинович В.І. Сполучені Штати Америки. 1776—1917 рр. — Львів, 1965; Калинович В.І. Політичні процеси Івана Франка та його товаришів. — Львів, 1967.

<sup>3</sup> Сокурєнко В.Г. Основні принципи радянського права. — Львів, 1959; Сокурєнко В.Г. Демократические учения о государстве и праве на Украине во второй половине XIX века. — Львів, 1966; Сокурєнко В.Г. та ін. Утвердження лєнінських ідей про державу і право на Україні. Питання теорії та практики державного будівництва. — Львів, 1972; Сокурєнко В.Г. та ін. Молоді про закон. — Львів, 1975; Сокурєнко В.Г. Социально-политическая закономерность и правовые основы воссоединения западноукраинских земель с СССР. — Львів, 1979.

<sup>4</sup> Рабинович П.М. Упрочение законности — закономерность социализма. Вопросы теории и методологии исследования. — Львів, 1975; Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. — Львів, 1979; Настюк М.И. Создание и деятельность советских органов юстиции в западных областях УССР (1939—1941). — Львів, 1977; Тищик Б.Й. Організація і структура державного апарату Галицької Соціалістичної Радянської Республіки. — Львів, 1966; Тищик Б.Й. Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.). — Львів, 1970; Тищик Б.Й. Історія держави і права Німеччини (1918—1945 рр.). — Львів, 1973.

<sup>5</sup> Пашук А.Й. До питання про суди на Україні у другій половині XVII ст. — Львів, 1956; Пашук А.Й. Організація судів на Україні у другій половині XVII ст. — Львів, 1961; Пашук А.Й. Новий цивільно-процесуальний кодекс Української РСР (Основні риси і особливості). — Львів, 1964; Пашук А.Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні у XVII—XVIII ст. (1648—1782). — Львів, 1967; Пашук А.Й. Позов у радянському цивільному праві. — Львів, 1971.



У 1976 році кафедру очолив колишній декан факультету професор В. Луць — відомий дослідник цивільного і договірної права<sup>1</sup>. Для доктрини конституційної юстиції особливий інтерес представляє колективна монографія співробітників кафедри «Юридична відповідальність»<sup>2</sup> деякі інші роботи Н. Титової, А. Савицької, Р. Кондратьєва, С. Кравченко, Є. Пушкаря, З. Ромовської тощо<sup>3</sup>.

Проблему юридичної відповідальності як одну з найважливіших для судочинства взагалі і для конституційного судочинства зокрема, вдосконалення роботи радянських судів, розробляли і керівники кафедри кримінального права і процесу декан юридичного факультету ЛДУ в середині 50-х років П. Михайленко<sup>4</sup> та майбутній його декан В. Нор<sup>5</sup>, викладачі цієї кафедри М. Наклович, А. Жалінський, М. Костицький, І. Тирічев та ін. До питань адміністративної відповідальності зокрема і адміністративної конституційної юстиції взагалі неодноразово звертались Г. Бондаренко, І. Мартянов, В. Яхонтов<sup>6</sup>.

**П**евний внесок до здобутків української повоєнної юридичної науки, а потже — і до формування новітніх підходів до доктрини вітчизняної конституційної юстиції зробили дослідники, які змушені були покинути рідну землю у різні роки. Зазначимо, що колишні головні осередки «діаспорного» українського правознавства у Празі, Белграді, Відні, Берліні, Варшаві після роз-

<sup>1</sup> Луць В.В. *Форми договірних відносин по поставках продукції*. — Львів, 1965; Луць В.В. *Господарські договори*. — Львів, 1973; Луць В.В. *Заключение и исполнение хозяйственных договоров*. — М., 1978; Луць В.В. *Хозяйственный договор и эффективность производства*. — Львів, 1979.

<sup>2</sup> *Юридична відповідальність (цивілістичні аспекти)*. — Львів, 1975.

<sup>3</sup> Титова Н.И. *Свобода слова граждан СССР*. — Львів, 1958; Титова Н.И. *Правова охорона природи УРСР*. — Львів, 1965; Савицька А.М. *Майнова відповідальність державних органів за шкоду, завдану службовими особами*. — Львів, 1959; Савицька А.М. *Поняття протиправності та її форми за радянським цивільним правом*. — Львів, 1974; Кондратьев Р.И. *Локальні норми права і матеріального стимулювання працівників*. — Львів, 1973; Кравченко С.Н. *Правова охорона природи*. — Львів, 1974; Кравченко С.Н. *Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства*. — Львів, 1979; Пушкар Е.Г. *Наслідки порушення передумов права на позов*. — Львів, 1972; Пушкар Е.Г. *Позовне провадження у радянському цивільному процесі*. — Львів, 1978; Ромовська З.В. *Права та обов'язки батьків та дітей*. — Львів, 1975.

<sup>4</sup> Михайленко П.П. *Уголовное право УССР периода иностранной военной интервенции и гражданской войны*. — Львів, 1951; Михайленко П.П. *Уголовное законодательство СССР в первой фазе развития социалистического государства*. — М., 1953; Михайленко П.П. *Революционное творчество народных масс в создании советского суда и советского уголовного права в УССР*. — Львів, 1955; Михайленко П.П. *Уголовное право УССР в период борьбы за советскую власть на Украине*. — Львів, 1956; Михайленко П.П. *Уголовное право УССР в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства*. — Львів, 1956; Михайленко П.П. *Первый декрет о советском суде на Украине*. — Львів, 1957.

<sup>5</sup> Нор В.Т. *Имущественная ответственность за неправильные действия должностных лиц*. — Львів, 1974; Нор В.Т. *Проблеми теорії і практики судових доказів*. — Львів, 1978.

<sup>6</sup> Наклович М.А. *Кримінально-правова боротьба з хуліганством*. — Львів, 1974; Жалінський А.Э. *Освидетельствование в советском уголовном процессе*. — Львів, 1964; Жалінський А.Э. *Специальное предупреждение преступлений в СССР*. — Львів, 1976; Жалінський А.Э., Костицький М.В. *Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация*. — Львів, 1980; Тирічев И.В. и др. *Советский уголовный процесс*. — М., 1980; Бондаренко Г.П. *Штраф як вид адміністративно-правової санкції*. — Львів, 1965; Бондаренко Г.П. *Адміністративна відповідальність в СРСР*. — Львів, 1975; Бондаренко Г.П., Мартянов И.В. *Советское административное право*. — Львів, 1977; Мартянов И.В. *Прокурорский надзор — способ обеспечения законности в работе организаций общественной самодеятельности*. — Львів, 1973; Мартянов И.В., Яхонтов В.А. *Основы социального управления и планирования*. — Львів, 1976.

грому Німеччини радянськими військами фактично припинили існування<sup>1</sup>. На короткий час таким центром стала Західна Німеччина. Так, у червні 1947 року на зібранні у Мюнхені було проголошено про відновлення діяльності НТШ під проводом відомого антрополога І. Раковського, а після смерті останнього у 1949 році — мовознавця З. Кузелі. Але у повоєнній Німеччині умови для розгортання діяльності НТШ виявились досить складними. Тому центр Товариства незабаром опинився у французькому Сарселі, а у 1955 році воно фактично розпалося на крайові об'єднання: Європейське (голова В. Кубійович, центр у Сарселі), Американське (голова М. Чубатий, згодом — Р. Смаль-Стоцький, центр у Нью-Йорку), Австралійське (голова Є. Пеленський, згодом — І. Рибчин, центр у Сіднеї) та Канадське (голова — Є. Вертипорох, центр в Оттаві). Головну раду НТШ очолив мовознавець Р. Смаль-Стоцький.

Українські правознавці з діаспори отримали можливість публікувати результати своїх досліджень у «Збірниках НТШ», які з 1946 року виходили з періодичністю 1—2 томи на рік, у «Хроніці НТШ», «Бібліотеці українознавства» (виходила з 1951 року), у журналі «Сучасне і минуле», у «Доповідях» Американського НТШ, збірниках матеріалів наукових конференцій тощо. Фундаментальним історико-правовим доробком до карнавки вітчизняної конституційної юстиції і сьогодні вважаються широко відомі три загальних томи «Енциклопедії українознавства», видані протягом 1949—1952 років, та 10-томна його словникова частина, що побачила світ у 1955—1984 роках.

*(Далі буде)*

---

<sup>1</sup> Змушені були згорнути свою діяльність до мінімуму Український вільний університет, Український техніко-господарський інститут (практично жебракували у Мюнхені), зникли з арени правового життя Український високий педагогічний інститут, Соціологічний інститут, Історико-філологічне товариство, Український академічний комітет, обидва Українських наукових інститути, Українське правниче товариство (згодом виникали лише його окремі осередки у США, Канаді та інших країнах) тощо.

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

### ОСОБЛИВОСТІ СПІВВІДНОШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ, ПРАКТИКИ СТРАСБУРЗЬКОГО СУДУ ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**В. Темченко,**

кандидат юридичних наук

17 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську Конвенцію з прав людини (далі — Конвенція), Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до неї, 22 лютого 2000 року ратифікований Протокол № 6, які відповідно до статті 9 Конституції стали частиною національного права. У статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року визначено, що суди при розгляді справ застосовують Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини (далі — Євросуд) як джерело права.

Більш детальний аналіз цього Закону та практики застосування Конвенції в інших країнах Ради Європи дає підстави стверджувати, що для України Конвенція повинна мати «квазіконституційний» статус. Останнє обумовлює актуальність зазначеної проблеми, якій присвячено багато праць. У цій роботі досліджуються погляди судді Апеляційного суду Англії М. Кея, голови Федерального Трибуналу Швейцарської Конфедерації Д. Нея, правові позиції українських вчених М. Козюбри, В. Манукяна, П. Ткачука, В. Погорілка, П. Рабіновича, аналізується ряд рішень Євросуду.

Мета роботи: з'ясувати деякі особливості співвідношення Європейської Конвенції з прав людини, прецедентної практики Євросуду та правових позицій Конституційного Суду України, а також необхідність запровадження інституту конституційної скарги та надання правовим позиціям Конституційного Суду України прецедентного характеру.

Проблема співвідношення Конвенції та національного законодавства достатньо актуальна не тільки для України, а й для інших держав, що ратифікували Конвенцію. Так, наприклад, у Швейцарії Конвенція застосовується паралельно з власними конституційними нормами, які гарантують ті ж самі основні права, але частково виходять за межі Конвенції. Таке правове положення, що відповідає моністичній системі, є частиною національного правопорядку і має «квазіконституційний» статус, стверджує голова Федерального Трибуналу Швейцарської Конфедерації Д. Ней<sup>1</sup>.

Конституція України має аналогічне правове становище, адже при її підготовці були використані не тільки Конвенція, а й основні міжнародні акти,

<sup>1</sup> Ней Д. Застосування Європейської Конвенції з прав людини у Швейцарії // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 50.

міжнародна практики з прав людини. Оскільки Конституція частково виходить за межі Конвенції, це створює певні труднощі у застосуванні Конвенції і відповідної практики Євросуду як джерела права відповідно до принципу «згідно із законом».

З цього приводу цікавим є також досвід інкорпорації Конвенції в Англії. Так, суддя Апеляційного суду М. Кей зауважив, що в Англії Конвенцію було інкорпоровано Актом про права людини 1998 року. «Наші суди ставляться з надзвичайною повагою до всього, що надходить зі Страсбурга. Проте траплялися випадки, коли ми відмовлялися брати до уваги деякі нечіткі рішення про прийнятність Конвенції», — підкреслив М. Кей. У разі неможливості витлумачити положення Конвенції Вищий суд та апеляційні суди уповноважені зробити про це заяви, що відповідно до Акта про права людини передбачає швидку законодавчу процедуру для внесення змін до законодавства. Останнє сприяє інкорпорації Конвенції в англійське законодавство і зберігає суверенітет парламенту, який є наріжним каменем нашої неписаної конституції»<sup>1</sup>.

Отже, Конвенція та змінювана відповідно до еволюції доктрини прав людини прецедентна практика Євросуду повинні підлягати постійному національному конституційному контролю з боку держави, що в жодному разі не ставить під сумнів необхідність та важливість їх імплементації.

У цьому аспекті треба підкреслити, що відповідно до статті 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» законопроекти та підзаконні нормативні акти підлягають юридичній експертизі на відповідність Конвенції, а наявність висновку про невідповідність підзаконного акта вимогам Конвенції є підставою для відмови в державній реєстрації певного підзаконного акта. Орган представництва забезпечує постійну перевірку чинних нормативно-правових актів на відповідність Конвенції та практиці Євросуду, готує пропозиції щодо внесення змін до чинних законів та підзаконних актів з метою приведення їх у відповідність до вимог Конвенції та відповідної практики Євросуду. Міністерства і відомства забезпечують систематичний контроль за додержанням у рамках відомчого підпорядкування адміністративної практики, що відповідає Конвенції та практиці Євросуду.

Отже, як законодавство, так і адміністративна практика повинні бути приведені у відповідність до Конвенції і практики Євросуду, що свідчить про їх примат. Це вважається не зовсім виправданим з погляду на практику інших європейських держав, більш широкого переліку прав і свобод, вписаних у Конституції України, практики Євросуду стосовно особливостей національного законодавства держав тощо.

Крім того, згідно зі статтею 53 Конвенції ніщо в ній не може тлумачитись як таке, що обмежує або порушує будь-які права людини та основні свободи, які можуть забезпечуватись національним законодавством. Останнє передбачає відповідне співвідношення Конституції України і Конвенції як доповнюючих документів. Згідно з цим і практика Євросуду як доповнююча система прецедентів застосовується відповідно до статті 53 Конвенції. Усе це потребує з'ясування змісту та співвідношення практики Євросуду і національних судів стосовно прав і свобод, проголошених у Конституції України та Конвенції. Серед інших проблем вирізняється також визначення необхідності надання правовим позиціям Конституційного Суду України

<sup>1</sup> Кей М. Вплив Європейської Конвенції з прав людини на британське право: до та після прийняття Акта про права людини // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 57.

*прецедентного характеру та запровадження інституту конституційної скарги.*

Важливою нормативною підставою у прийнятті рішення про надання правовим позиціям Конституційного Суду України *офіційного статусу спеціальних прецедентів* є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Згідно з цим Законом Конвенція та прецедентна практика Євросуду є окремим джерелом права в Україні, застосування якого потребує відповідного контролю. Як роз'яснив Євросуд, цей контроль здійснюється європейськими інституціями. В Україні органом конституційного контролю є Конституційний Суд України.

Такої позиції дотримується і В. Погорілко — висновки і рішення Конституційного Суду України, вважає він, є джерелами конституційного права. За змістом і процесуальною формою нормотворчості рішення Конституційного Суду мають таку саму юридичну силу, як Конституція і закони України<sup>1</sup>.

Визнаючи рішення Конституційного Суду джерелом конституційного права, разом з тим слід зазначити, що відповідно до статті 22 Конституції України права і свободи, закріплені у Конституції, не є вичерпними, скасування чи звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод не допускається. Тому Конституційний Суд України не має права встановлювати нові права, не передбачені Конституцією, що характерно і для Євросуду.

Конвенція і протоколи до неї є нормами міжнародного права, тому Євросуд у своїй правотлумачній діяльності використовує Віденську конвенцію про право міжнародних договорів 1969 року і, зокрема, правила щодо тлумачення, встановлені статтями 31, 32 цієї Конвенції.

Як зазначає В. Манукян, Європейський суд, застосовуючи творчий підхід до інтерпретації Конвенції, не має права встановлювати нові норми, не передбачені Конвенцією на момент її підписання. Проте провести чітку межу між тлумаченням і нормотворчістю не завжди можливо<sup>2</sup>.

Аналізуючи справу «John Murrey», П. Рабінович також звернув увагу, що «...суд вдається не тільки до розширеного тлумачення; іноді він іде далі: формулює нові права людини, які, навіть за його власним визнанням, у Конвенції не закріплені»<sup>3</sup>.

У цій справі йдеться про *право на мовчання й право не давати показання проти себе*, які формально не закріплені у Конвенції<sup>4</sup>. Проте Європейський суд визнає це не окремим правом, про яке можна було б сказати, що воно встановлене у додаток до Конвенції, а *складовою права на справедливий судовий розгляд*.

У зв'язку з цим у справі «Саундерс проти Сполученого Королівства» від 17 грудня 1996 року Євросуд нагадав, що хоча право на мовчання й право не давати показання проти себе окремо не згадані в статті 6 Конвенції, та ці права є загальноновизнаними міжнародними стандартами, які лежать в основі поняття справедливої судової процедури<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Погорілко В., Федоренко В. Джерела права України (загальна теорія конституційного права) // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 1. — С. 56.

<sup>2</sup> Манукян В.И. Европейский суд по правам человека: право, прецеденты, комментарии: Научно-практическое пособие. — К., 2006. — С. 25.

<sup>3</sup> Рабінович П. Практика Страсбурзького Суду як орієнтир діяльності конституційних судів з імплементації європейських стандартів // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 38.

<sup>4</sup> Eur. Court H.R. John Murrey v. the United Kingdom, Judgment of 8 February 1996. Reports. 1996-I.

<sup>5</sup> Решение «Саундерс против Соединенного Королевства» от 17 декабря 1996 года // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. — В 2 т. — М., 2001. — Т. 2. — С. 314.

Подібним чином Євросуд вирішував питання і у справах щодо права на доступ до суду. Доречно навести окремі думки суддів Євросуду з цього приводу. Так, у відомій справі «Голдер проти Сполученого Королівства» від 21 лютого 1975 року стосовно права «доступу до суду» суддя Д. Фіцморіс зазначив, що Конвенція є результатом процесу створення угоди і обмежена тим, що покладено в основу угоди. Конвенція не повинна тлумачитись як така, що передбачає більше, ніж вона містить. Якщо право доступу до суду не може бути знайдено у пункті 1 статті 6 і в інших статтях Конвенції, то це серйозна прогалина, але виправити її мають держави-сторони угоди<sup>1</sup>.

Проте Євросуд у цій справі визнав право доступу до суду як один із аспектів «права на суд», які разом складають право на справедливий судовий розгляд. Останнє, на думку Євросуду, не є поширювальним тлумаченням, що накладає нові обов'язки на держави, які підписали Конвенцію<sup>2</sup>. Основним положенням принципом, що вимагає визнання права доступу до суду, є принцип верховенства права<sup>3</sup>.

Пізніше, у справі «Б. проти Франції» від 25 травня 1992 року суддя Фариньї в особливій думці наголосив, що роль Євросуду полягає у тлумаченні Конвенції. Його правозастосовна практика не повинна виходити за межі Конвенції і не може ні надавати людині нових прав, ні накладати нових обов'язків<sup>4</sup>.

З огляду на викладене треба зауважити, що, наприклад, «право на мовчання» Євросуд розглядає у межах гарантій судової процедури<sup>5</sup>. У Конституції України це право має ширший зміст, що породжує необхідність конституційного тлумачення практики Євросуду на відповідність Конституції України, яка забороняє звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Так, у статті 69 Конституції встановлено право відмовитися давати показання проти себе або членів своєї сім'ї, близьких родичів, коло яких визначено законом. Право імунітету свідка поширюється не тільки на кримінальне судочинство, а й на сфери цивільного, адміністративного, дисциплінарного та інших видів провадження, на будь-які факти, що можуть прямо чи опосередковано бути використані проти інтересів зазначених осіб<sup>6</sup>. Крім того, в умовах правового нігілізму, який останнім часом панує в Україні, це конституційне право є іноді єдиним ефективним засобом захисту прав особи.

Важливою обставиною є те, що рішення Конституційного Суду України та Європейського суду можуть бути теоретично і практично протилежними, що потребує надання правовим позиціям Конституційного Суду певного юридичного значення.

Так, П. Ткачук звертає увагу, що Конституційний Суд України, застосовуючи відповідно до частини другої статті 9 Конституції України Конвенцію, виходить з того, що Конституція України має пріоритет щодо чинних міжнародних договорів. Поряд з цим, Конституційний Суд прагне максимально враховувати положення Конвенції та гармонійно поєднувати їх з національним законодавством. Проте були випадки, коли Конституційний Суд Украї-

<sup>1</sup> Решение «Голдер против Соединенного Королевства» от 21 февраля 1975 года // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. — В 2 т. — М., 2001. — Т. 1. — С. 68, 80.

<sup>2</sup> Там само. — С. 45.

<sup>3</sup> Там само. — С. 44.

<sup>4</sup> Решение «Б. против Франции» // Там само. — С. 716.

<sup>5</sup> Решение «Саудерс против Соединенного Королевства» от 17 декабря 1996 года // Там само. — С. 313.

<sup>6</sup> Конституція України: Науково-практичний коментар. — Х., К., 2003. — Т. 2. — С. 309—310.

ни і Страсбурзький Суд, діючи на засадах верховенства права, приймали протилежні за змістом висновки. Зокрема, Конституційний Суд України в Рішенні від 10 жовтня 2001 року (справа про заощадження громадян) зазначив, що держава зобов'язана зберегти реальну вартість заощаджень громадян, та визнав деякі положення відповідного закону неконституційними. На противагу цьому Страсбурзький Суд у справі «Гайдук та інші проти України» від 2 липня 2002 року з приводу компенсації цих заощаджень зазначив, що стаття 1 Протоколу № 1 не покладає на державу загального обов'язку зберігати купівельну вартість сум, депонованих на банківських рахунках, шляхом їх систематичної індексації. Що стосується доступності до вже проіндексованих вкладів, то вона залежить від стану наповнення державної казни і може бути обмежена<sup>1</sup>.

Тобто у цьому випадку держава має певну свободу діяти на свій розсуд, яка залежить від її економічної спроможності і, найголовніше, від розуміння справедливості відповідно до принципу верховенства права. Отже, і Конституційний Суд України має право оцінити економічну спроможність держави, визначити співвідношення суспільних та індивідуальних інтересів за принципом верховенства права, межі свободи розсуду держави, необхідність цієї свободи у демократичному суспільстві згідно з національними морально-правовими традиціями.

Таким чином, Конституційний Суд України має можливість у межах тлумачення наповнювати певним змістом абстрактні і неіндивідуалізовані конституційні права і свободи відповідно до національних традицій, ціннісного світосприйняття власної свободи, принципу верховенства права та духу Конституції України. Особливої уваги потребує захист національних моральних загальносуспільних та індивідуальних цінностей у межах нормотворчості та наповнення цих норм відповідним змістом і обсягом, з урахуванням еволюції індивідуальної моральної свободи індивіда, засобами конституційної юрисдикції.

Тому досить переконливою є пропозиція П. Рабіновича про концептуальні підходи (принципи) Євросуду, які мають використовуватись і органами національного конституційного судочинства як своєрідні методологічні стандарти розгляду справ. Серед цих принципів виокремлюються такі: граничної конкретизації, індивідуалізації змісту й обсягу прав і свобод персоніфікованих суб'єктів (принцип ситуацізації); забезпечення реальності (максимальної здійсненості) конкретних актуальних прав персоніфікованих осіб (принцип ефективності); постійного осучаснення інтерпретації прав і свобод людини (принцип актуалізації); розширення обсягу та оновлення змісту прав і свобод людини (принцип новелізації)<sup>2</sup>.

Показовою щодо використання цих принципів може слугувати окрема думка судді Конституційного Суду України у відставці М. Козюбри стосовно Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2001 від 05.04.2001 (справа про податки). У ній М. Козюбра, зокрема, зазначив: «...надання зворотної сили підпункту «е» і частині другій підпункту «з» пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» (в редакції оспорюваного Закону) спрямоване не на погіршення, а на поліпшення правового становища громадян, а тому не суперечить меті та соціальному призначенню принципу незворотності дії у часі законів та інших норматив-

<sup>1</sup> *Ткачук П.* Застосування принципу верховенства права судами конституційної та загальної юрисдикції // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 5. — С. 99—100.

<sup>2</sup> Див.: *Рабінович П.* Практика Страсбурзького Суду як орієнтир діяльності конституційних судів з імплементації європейських стандартів // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 34—40.

но-правових актів. Тому статтю 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» Конституційний Суд України, на мою думку, мав би визнати конституційною... Це цілком відповідало б не тільки зазначеному принципу, а й духові Конституції України в цілому... Повністю відповідала б така позиція Конституційного Суду України і закріпленому в статті 8 Конституції України принципу верховенства права»<sup>1</sup>.

Необхідно також врахувати, що негативне суб'єктивне право завжди має індивідуально-ціннісний зміст, який перебуває, здебільшого, за межами абстрактної юридичної конструкції та опосередкований необхідністю досягнення певного *морально-правового психічного балансу (гомеостазу) людини*. Умовами цього балансу є, зокрема, моральні, філософські, релігійні та інші індивідуальні чи традиційно-національні переконання. Як приклад можна згадати справу «Маркс проти Бельгії», у якій законодавча та традиційна суспільно визнана нерівність народжених у шлюбі і позашлюбних дітей стосовно спадщини була визнана такою, що порушує конвенційні права заявника. Суспільні цінності у сфері негативних, зокрема громадянських, прав і свобод, не завжди є чи повинні бути цінностями окремої особи. Проте право захисту цих прав відповідно до власного світогляду має кожна особа. Одним із засобів такого захисту повинен стати інститут *конституційної скарги*.

Вважається, що запровадження інституту конституційної скарги має забезпечити: зменшення кількості звернень до Європейського суду з прав людини; створення підстав та стимулювання розвитку прецедентної практики Конституційного Суду відповідно до національної правової традиції; підвищення ефективності механізму захисту суб'єктивних прав та свобод; умови конкуренції та балансу індивідуальних та суспільних інтересів; створення умов та правових інструментів захисту національних традиційно-моральних, філософських та інших суспільних цінностей та національних інтересів тощо.

Важливою у розумінні значення та місця правових позицій Конституційного Суду України є конституційна вимога щодо визнання і дії в Україні принципу верховенства права. Конституційний Суд України у Рішенні № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року (справа про призначення судом більш м'якого покарання) визначає поняття «верховенство права» як панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчій та правозастосовній діяльності, зокрема у законах, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені його історично досягнутим культурним рівнем. Усі ці елементи права відповідають ідеї справедливості, що відображено в Конституції України<sup>2</sup>. Таке визначення має і позитивні, і деякі спірні аспекти.

<sup>1</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Козюбри М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа про податки) № 3-рп/2001 від 05.04.2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 24.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп/2004 від 02.11.2004 // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 40.



Стосовно позитивних аспектів поняття верховенства права слід зазначити про таке. Конституційний Суд визначив теоретичну конструкцію інтегративного праворозуміння, яка потребує впровадження у теорію і практику. Право легітимоване суспільством, тобто джерелом права є суспільство, а закон — лише одна з форм його існування, що пояснює, зокрема, положення статті 5 Конституції.

Сутнісні (якісні) характеристики права зумовлені ідеологією справедливості, свободи, рівності (ідеї права). Зміст права — єдність верховенства права у правотворчій та правозастосовній діяльності, іншими словами — єдність писаного і неписаного права. Право, поряд із законодавством як однією з його форм, включає й інші соціальні регулятори (форми): мораль, звичаї, традиції тощо.

Говорячи про спірні аспекти поняття верховенства права, треба зазначити, що мораль недоцільно ототожнювати з однією з форм існування права. Матерія права, головним чином, дістає вияв у єдності прав і обов'язків уповноваженої і зобов'язаної сторони (імперативно-атрибутивна форма руху соціальної форми матерії). Мораль як соціальний регулятор — це система обов'язків, що не опосередковані правовимогою уповноваженої сторони. Тому мораль не може бути визнана формою існування права. Мораль та моральні норми пропонується розглядати як сутність права, його цивілізаційно-ціннісну характеристику<sup>1</sup>.

Отже, завдання Конституційного Суду в умовах верховенства права — наповнювати норми позитивного права «живим» правом відповідно до букви і духу Конституції України та загальноновизнаних природних прав людини.

Концепція верховенства права застосовується і роз'яснюється також у практиці Європейського суду з прав людини. У своїх рішеннях стосовно визначення принципу «згідно із законом» Євросуд звертає увагу на ряд ознак концепції верховенства права, які пропонується класифікувати за *формою, змістом та сутністю закону*:

1) за формою виразу права: головною особливістю у розумінні принципу «згідно з законом» є визнання Євросудом права як єдності писаного і неписаного, в якому виокремлюються зміст, обсяг, межі і умови владних повноважень держави. Останні, в аспекті форми зовнішнього прояву, визначаються не тільки законодавцем, а й судовою практикою (див. справи: «Функе проти Франції», «Крюслен проти Франції»);

2) за сутнісною характеристикою закону: Євросуд визначає ціннісні, вольові та регулятивні його особливості через призму верховенства права. Останнє виявляється у визнанні верховенства права сутнісною характеристикою всіх норм закону, у гарантіях демократичного суспільства та його інституцій, у рівності всіх перед законом, консенсусі моральної свободи у суспільстві тощо (див. справи: «Броньовський проти Польщі», «Даджен проти Сполученого Королівства», «Вереніґінг Векблад Блюф» проти Нідерландів», «Московське відділення Армії Порятунку проти Росії», «Рефах» проти Туреччини»).

3) за змістом права: верховенство права зумовлює забезпечення у законі чіткості меж свободи розсуду і характеру здійснення відповідних дискреційних повноважень державних органів, гарантій від довільного втручання влади у права особи, правової визначеності, доступності та передбачуваності, правових та практичних умов втілення закону в життя тощо (див. справи: «Брумареску проти Румунії», «Б. проти Франції», «Олсон проти

<sup>1</sup> Темченко В.І. Особливості співвідношення моралі і права у концепції «чистого права» Г. Кельзена // Право України. — 2005. — № 1. — С. 36–38.

Швеції», «L. та V. проти Австрії», «S.L. проти Австрії», «Броньовський проти Польщі»).

Важливими також є принцип верховенства права, який полягає у гарантованості прав судовим захистом та довірі до суду, ефективному громадському контролю над втручанням влади у здійснення прав людини, гарантії «немає злочину, немає покарання без закону», презумпції невинуватості, доступі до правосуддя, справедливому судовому розгляді, забезпеченні виконання судових рішень тощо (див. справи: «Енглерт проти Німеччини», «С.Р. проти Сполученого Королівства», «Хорнсбі проти Греції», «Годдер проти Сполученого Королівства», «Уінгроу проти Сполученого Королівства», «Кемпбел і Фел проти Сполученого Королівства», «Класс та інші проти Німеччини»).

Отже, застосування принципу верховенства права покладає на Конституційний Суд України достатньо складні й важливі завдання у сфері наповнення абстрактних і загальних норм позитивного права певним ціннісно-правовим змістом, моральною свободою, демократичною якістю, забезпечення дії права як єдності писаної і неписаної його форм.

Усе вищенаведене свідчить про необхідність удосконалення механізму захисту прав окремою особою національними засобами, зокрема засобами конституційної юрисдикції, та надання правовим позиціям Конституційного Суду України прецедентного характеру, що сприятиме верховенству права, правовій визначеності, передбачуваності та якості законів, захисту прав і свобод громадян відповідно до принципів демократичного суспільства.

З огляду на це українська правова традиція та практика Конституційного Суду України не можуть категорично підпорядковуватися прецедентній практиці Євросуду в умовах її змінюваності та еволюції доктрини прав людини.

У цьому сенсі має значення і проблема можливої невизначеності всіх сфер застосовування статей Конвенції — як у випадку з поняттям «громадянські права і обов'язки» (пункт 1 статті 6 Конвенції), на що звертає увагу Євросуд у своїх рішеннях<sup>1</sup>. Не менш важливою для розуміння місця практики Євросуду як джерела права в Україні є проблема захисту моральних та релігійних цінностей і переконань<sup>2</sup>.

Отже, необхідність забезпечення прав і свобод людини Конституційним Судом відповідно до принципів субсидіарності та верховенства права потребує використання не тільки чинних міжнародних актів, а й іншого міжнародного законодавства, правової доктрини, усталеної судової практики тощо. Це забезпечує умови для створення згідно зі статтею 35 Конвенції внутрішніх засобів правового захисту, що відповідають загальноновизнаним нормам міжнародного права, гарантують необхідний ступінь захисту прав людини через власні правові інститути і процедури, сприяють міжнародній еволюції доктрини прав людини. *Отже, потрібне створення національної конституційної прецедентної практики, що враховувала б особливості морального, релігійного, філософського, правового світосприйняття.*

Узгодженість діяльності Євросуду та Конституційного Суду України потребує єдиного механізму їх взаємодії, що, у свою чергу, потребує створення ефективних національних засобів захисту прав і свобод, адекватних засо-

<sup>1</sup> Решение «Доймеланд против Федеративной Республики Германия» от 26 марта 1985 года // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. — В 2 т. — М., 2001. — Т. 1. — С. 516.

<sup>2</sup> Решение «Уингроу против Соединенного Королевства» от 25 ноября 1996 года // Там само. — Т. 2. — С. 301.

бам Євросуду. Серед інших засобів цієї взаємодії — *індивідуальна конституційна скарга та прецедентний характер правових позицій Конституційного Суду*.

У цьому аспекті особливої уваги потребує застосування прецедентної практики Євросуду у співвідношенні до національної правової традиції, менталітету, моральних і правових цінностей, яким необхідні правове визначення, нормативне закріплення та механізм захисту стосовно конкретних громадян.

Отже, впровадження інституту конституційної скарги у національну правову систему та конституційного прецеденту як джерела права сприятиме стабільності правової системи та можливості захисту індивідуалізованих та конкретизованих конституційних прав і свобод згідно з європейськими стандартами. Це дозволить наповнити абстрактні норми закону «живим» правом з урахуванням умов життя, еволюції правосвідомості, особливостей менталітету та індивідуально-усвідомлюваної природної свободи і гідності людини.

## ДО 300-РІЧЧЯ КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА

---

*Конституція Пилипа Орлика є найважливішою пам'яткою вітчизняного конституціоналізму, в якій втілено досягнення та інтелектуальні здобутки українського суспільства на початок XVIII століття.*

*У 1991 році доля знов дала українській нації шанс стати на ноги та йти своїм, вільним шляхом, яким би важким і тернистим він не був. І щоб пройти цей шлях, нам перш за все треба вивчати та пам'ятати історію, свою та чужу. Ми повинні знати все, що було в історії доброго та поганого, славетного та ганебного, реального та нездійсненого, бо тільки тоді будемо точно знати, хто ми, куди йдемо та чого прагнемо.*

*Тож започатковуємо у нашому журналі рубрику «До 300-річчя Конституції Пилипа Орлика», в якій публікуватимемо постатейний науковий коментар до цього визначного документа.*

### КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (Конституція Пилипа Орлика 1710 року)

#### Преамбула

Подиву гідний і незбагнений Бог у своїх присудах, милосердний і безмежно терпеливий, справедливий у покараннях. Споконвіку, ще від створення цього видимого світу, Він одні держави і народи вивищує на праведних терезах Свого промислу, а інші впокорює за гріхи і беззаконня, одні уярмлює — інші визволяє, одні возвеличує — інші повергає. Отак і войовничий прадавній козацький народ, раніше званий хозарським, Господь спершу возвеличив лицарською вдачею, просторими володіннями і вікопомною славою. Той народ своїми завзятими походами морем і сухопуттю не лише довколишні племена, а й саму Східну імперію (Візантію) потрясав таким страхом, що східний імператор, прагнучи жити з ним у мирі, заручився тривким подружнім зв'язком із його зверхником — нарік своєму синові дочку кагана, тобто князя козаків.

Опісля прославлений у вишніх праведний Бог-суддя через примножені кривдні вчинки і гріхи відвернувся від того козацького народу, покаравши množеством покут, упокорив і пригнітив його ледве не довічною руїною. А наостанок підкорив польському королівству зброєю звитяжних Болеслава Хороброго і Стефана Баторія, королів польських. І хоча невстережний і незбагнений у своїх праведних присудах Бог, упокорюючи, вразив наших пращурів незліченною кількістю поразок, Він не був у гніві немилосердно суворим, а забажав, змилювавшись, щоби козацький народ відновив свою минулу незалежність, скинувши осоружне уже польське ярмо. Для того закликав ревного заступника за православну віру, палкого оборонця одвічних прав і вольностей Вітчизни, звитяжного гетьмана вічної пам'яті Богдана Хмельницького, який з Його Божественною допомогою і завдяки непереможній підтримці найяснішого короля Швеції вічної пам'яті славного

Карла X об'єднаними силами Війська Запорозького та союзної Кримської держави та ще завдяки власній проникливості, старанню, величчю духу і замислу визволив з польської неволі Військо Запорозьке і закріпачений, пригноблений руський народ, — та й добровільно піддався сам і весь народ козацький віддав під самодержавну руку Московської імперії. Мав-бо надію на те, що вона, як єдиновірна з нами, буде непорушно дотримуватися своїх зобов'язань, які викладені у договорах і статтях, скріплених присягою, і повік оберігатиме своїм покровительством Військо Запорозьке і вільний руський народ, шануючи суверенність їхніх прав і вольностей.

Однак по кончині блаженної пам'яті гетьмана Богдана Хмельницького ота Московська імперія всіма можливими способами і засобами намагалася обмежити права і вольності Війська Запорозького, нею ж підтвержені, і скасувати їх до решти, а на вільний козацький народ, якого не здолала завоювати збройно, віроломно накинути невольничу кормигу. Отож скільки б разів Військо Запорозьке не зазнавало отакої наруги, воно було змушене власною кров'ю, з відчайдушною мужністю захищати недоторканість своїх прав і вольностей. У тій боротьбі його милостиво підтримував сам Бог, месник за кривди.

І врешті, вже цілком недавно, за проводу ясновельможного гетьмана блаженної пам'яті небіжчика Івана Мазепи, Московська імперія замірилась-таки доконати своїх злочинних намірів і, відплачуючи нам злом за добро, — замість почуття вдячності за роки неоціненної вірної служби, замість того, щоб прихильно подбати про військову скарбницю, вичерпану до останку воєнними діями, — забажала у відплату за безліч лицарських подвигів і битв, у яких козаки не щадили своєї крові, перетворити їх у своє регулярне військо, [українські] міста приневолити у своє підданство, права і вольності скасувати, а Військо Запорозьке, що перебуває у низових околицях Дніпра, до решти викоринити і саме ім'я його навіки стерти з пам'яті. Усе те було очевидним, і нині ще існують тому свідоцтва, свідчення і починання.

Тоді ясновельможний гетьман блаженної пам'яті Іван Мазепа, щиро уболіваючи за соборність Вітчизни, за недоторканість прав і вольностей Війська Запорозького, пристрасно бажаючи побачити ще за днів свого видатного гетьманування, а по смерті для віковичної пам'яті свого імені лишити нашу Вітчизну і все Військо Запорозьке — реєстрове і низове — не тільки незалежними, а й у розквіті розширених і примножених свобод, удався під неоторний захист найяснішого і наймогутнішого короля Швеції Карла XII, котрий особливим Божим Провидінням вступив зі своїм військом в Україну. Таким чином Іван Мазепа пішов слідами свого попередника, незрівняного гетьмана блаженної пам'яті Богдана Хмельницького, який налагоджував стосунки з найяснішим королем Швеції Карлом X, дідом-одно-іменцем його королівської величності Карла XII, шукаючи щирого взаємопорозуміння та сприяння у воєнно-політичних планах визволення нашої Вітчизни з осоружної вже польської неволі, й також дістав відповідну своїм прагненням підтримку у відсічі польської зброї.

Та незбагненні присуди Божі, бо відчайдушним намислам блаженного небіжчика гетьмана не лише не судилося здійснитися внаслідок лихого випадку мінливої військової фортуни, але й сам він тут, у Бендерах, несподівано скорився долі всіх смертних. Проте осиротіле по кончині свого визначного гетьмана Військо Запорозьке не зневірилось здобути собі жадану свободу. Твердо покладаючись на Божу поміч, на покровительство найяснішого і наймогутнішого короля Швеції та усвідомлюючи слушність своїх починань, які завжди увінчувались успіхом, Військо Запорозьке вирішило — при повному

схваленні генеральної старшини і для ствердження своєю волею задуму найяснішої королівської величності Швеції, нашого покровителя, — обрати нового гетьмана, щоб таки здійснити свої наміри, а також щоб поліпшити військовий лад. На виборах, коли Військо Запорозьке зібралось визначеного дня на загальну раду у відповідному до цього акту місці під Бендерами на чолі з паном Костянтином Гордієнком, своїм кошовим отаманом, — от тоді всі й обрали собі непримушеним голосуванням у цілковитій згоді з генеральною старшиною і послами від Війська Запорозького, яке перебуває на Січі, вишикувавшись за стародавнім звичаєм і давніми законами, його милість пана Пилипа Орлика за гетьмана. Гідний-бо він честі гетьманського уряду і здатний з Божою допомогою, при підтримці найяснішої королівської величності Швеції, завдяки глибокому розумінню речей і видатному досвідові, взяти на себе важкий і небезпечний в оцих тривожних обставинах обов'язок гетьманату і всією душею сумлінно опікуватися суспільними справами Вітчизни, раду радити, уряд рядити і провадити.

Коли ж декотрі з колишніх гетьманів, віддано слугуючи московському самодержавству, заходились із зухвалою настирливістю привласнювати собі понад право і слушність необмежену владу, чим не посоромились посягнути на споконвічні звичаї і вольності Війська Запорозького і завдали тяжкого лиха посполитому люду. Тому ми, присутня тут генеральна старшина, і кошовий отаман з Військом Запорозьким, щоб запобігти у майбутньому таким прикрим випадкам, уклали саме у цей надзвичайно сприятливий для здійснення такої справи час угоду з ясновельможним паном його милістю Пилипом Орликом, новообраним гетьманом. Адже Військо Запорозьке вдалося під покровительство найяснішої королівської величності Швеції з єдиною метою (і нині, не вагаючись, непохитно її відстоює): заради відновлення і зміцнення своїх зневажених прав і вольностей.

Також постановили, щоб не тільки його ясновельможність за — дай, Боже, — щасливого свого гетьманування свято дотримувався духу оцих угод і конституцій (що висловлено у наступних пунктах), про що присяг своєю честю, але щоб їх незмінно виконували й інші гетьмани — наступники того уряду у Війську Запорозькому.

### Науковий коментар

Конституція будь-якої держави є її основним, найголовнішим правовим актом. Вона виступає джерелом права, закріплює відносини, що склалися, окреслює перспективи, напрями розвитку держави і суспільства, встановлює фундаментальні, принципові положення їх організації і діяльності, правовий статус людини і громадянина. Конституція встановлює не лише форму державного ладу, організацію публічної, легітимної влади, а й ставлення держави до усіх сфер позадержавного, громадського життя. Економіка, політика, соціальні відносини, духовне життя та питання культури також регламентовані Основним Законом.

Конституція встановлює норми взаємовідносин людини і держави, права та обов'язки, гарантії та межі прав і свобод людини і громадянина у певному суспільстві. Основний Закон виконує також важливі світоглядну, філософську функції, а отже, є своєрідним джерелом для концепцій, принципів, цілей формування особистості, що була б адекватною демократичному, відкритому суспільству, вихованою в дусі поваги до прав та свобод людини, терпимості, відповідальності, миру та толерантності. Конституційні положення про людину, її права і свободи як найвищу цінність є ідей-

ною платформою ринкової економіки, економічних свобод, політичного плюралізму, правової держави, громадянського суспільства тощо.

Конституція Пилипа Орлика, яку було проголошено у день виборів його гетьманом, є унікальним документом, котрий дослідники небезпідставно називають однією з перших у світі демократичних конституцій. Головна її ідея — повна незалежність України від Польщі та Росії, причому кордони з Польщею визначалися по річці Случ, як за Богдана Хмельницького. Крім території української держави, цей документ визначав права усіх верств населення України, незалежне становище Запорозької Січі.

Визначальною рисою Конституції, яка, власне, робить її однією з найдемократичніших серед усіх тогочасних подібних державних актів, є пункти, котрі обмежували гетьманську владу на користь старшинської ради — своєрідного козацького парламенту, до якого мали увійти не лише генеральна старшина й полковники, а й представники Запорозжя та полків — від кожного по одній заслуженій особі. Конституцію Пилипа Орлика одразу після її прийняття визнали уряди Швеції і Туреччини.

Гетьман призначався главою держави, поряд з ним мала діяти Генеральна старшинська Рада, що певною мірою обмежувала владу гетьмана й регулювала його відносини з народом. Крім старшини, до Ради мали увійти представники від кожного полку. Державний скарб відділявся від гетьманського, на утримання гетьмана виділялися строго визначені окремі землі та кошти. Полковники та сотники повинні були обиратися демократично — вільними голосами козаків чи сотні. Гетьман зобов'язувався стежити за справедливим розподілом і збиранням державних податків, що сплачувалися козацькими підпомічниками, селянами, міщанами, купецтвом.

У пактах і вольностях 1710 року отримала закріплення ідея обмеженого правління шляхом втілення елементів принципу поділу влади та гарантій прав людини від необгрунтованого втручання у її життя з боку державної влади. Цей документ яскраво свідчить, що українська правова традиція тягнеться до особистої свободи та права на справедливе правління, про яке насамперед йшлося у козацьких вольностях. Конституція 1710 року вводила ідею відповідальності вищих посадових осіб, зокрема старшин, полковників, генеральних радників та інших, за зловживання владою. З метою його недопущення вводилися елементи поділу влади між Гетьманом, Генеральною радою та Генеральним судом.

Конституція Пилипа Орлика не була лише декларативною для тогочасного українського суспільства, оскільки її окремі положення щодо захисту вольностей та привілеїв населення були відображені пізніше у Правах, за якими судився малоросійський народ, 1743 року і які також є видатною правовою пам'яткою України. Це свідчить про те, що Україна багата правовими традиціями і вже здавна тяжіла до ідей конституціоналізму, тобто до ідеї обмеження влади основоположними правами і свободами людини.

Конституція Пилипа Орлика складається з преамбули та 16 параграфів, де сформульовані головні принципи побудови держави. У преамбулі схематично викладено історію Війська Запорозького та всього малоросійського народу. Тут Пилип Орлик створив історико-політичний міф про те, що першим прийняв християнство Каган «хозарів-козаків», а не князь Володимир Святославович. «Отак і народ козацький, давній та відважний, раніше званий Хозарським, спочатку підніс безсмертною славою, широкими володіннями та героїчними діями, яких не лише сусідні народи, а й сама Східна (Візантійська) Імперія на морі й на суші боялась настільки, що Східний (Візантійський) імператор, замисливши умирити цей народ, поєднався з ним міцним союзом і власну дочку Кагана, себто володаря козаків, призначив сину своєму (як дружину)».

У такий спосіб документ заклав історичний пріоритет Української держави, першість у ній віддавалася козакам. Саме козаки, на думку Пилипа Орлика, були попередниками Володимира Великого в процесі приєднання українських земель до євро-

пейської цивілізації. Така схема (хозари-козаки — оборонці народу на території України) стала підґрунтям ідеї окремішності руського-малоросійського-українського народу та його природного права на власну державу.

Преамбула є цікавим історико-політичним трактатом, де розкривається ідея споконвічного прагнення українців до державності. Автори Конституції пишуть: «Отак і войовничий прадавній козацький народ, раніше званий хозарським, Господь спершу возвеличив лицарською вдачею, просторими володіннями і вікопомною славою. Той народ своїми завзятими походами морем і сухопуттю не лише довелишні племена, а й саму Східну імперію (Візантію) потрясав...»

У преамбулі пояснюються причини того, чому саме Україна розриває відносини з Московщиною і приймає шведську протекцію. Бажаючи звільнити козацький народ із тяжкої неволи й повернути до первісної свободи, Бог висунув оборонцем православ'я Богдана Хмельницького, давши йому для підтримки шведського короля й зброю Кримської держави. Хмельницький добровільно прийняв протекторат московських царів, плекаючи надію, що вони дотримають обіцянку берегти право і вольності України, викладені в договорах і статтях.

Проте після смерті Богдана Хмельницького Московське царство воліло накинути «невольниче ярмо на народ вільний, козацький, собою ніколи не завойований», перетворити козаків на регулярне військо, відібрати владу, міста й, таким чином, викоренити Військо Запорозьке, стерти навіть згадку про нього з пам'яті народу. Тоді гетьман Іван Мазепа, бажаючи «після смерті своєї для віковичної пам'яті свого імені лишити нашу Вітчизну і все Військо Запорозьке — реєстроване і низове — не тільки незалежними, а й у розквіті розширених і примножених свобод, удався під не оборонний захист найяснішого і наймогутнішого короля Швеції Карла XII», який мав допомогти йому, як Карл X допоміг Богдану Хмельницькому.

Кончина Мазепа не дала можливості довести справу до кінця. Військо Запорозьке низове ухвалило надалі боротися з Московщиною, щоб здобути бажану волю для України, вільними голосами та постановило обрати гетьманом Пилипа Орлика.

Щоб запобігти виникненню самодержавної влади над українським народом і гетьманському самовладдю, як інколи це бувало, укладається цей договір, котрого повинні дотримуватися не тільки Орлик, а й усі наступні гетьмани. Цими словами закінчувався вступ преамбули.

*Науковий коментар підготовлено суддею Конституційного Суду України  
І. Домбровським*



## ВІТАЄМО З ДЕРЖАВНОЮ НАГОРОДОЮ!

За вагомий особистий внесок у розвиток конституційних засад української державності, багаторічну сумлінну працю, високий професіоналізм та з нагоди Дня Конституції України Президент України своїм Указом № 549/2007 від 22 червня 2007 присвоїв почесне звання

### «ЗАСЛУЖЕНИЙ ЮРИСТ УКРАЇНИ»:

<b>ГОЛОВЧЕНКУ</b> <b>Валентину Васильовичу</b>	— науковому консультантові судді Конституційного Суду України,
<b>КАМПОВІ</b> <b>Володимиру Михайловичу</b>	— судді Конституційного Суду України,
<b>КОЛОСУ</b> <b>Михайлу Івановичу</b>	— судді Конституційного Суду України,
<b>ЛИЛАКУ</b> <b>Дмитру Дмитровичу</b>	— судді Конституційного Суду України,
<b>ОВЧАРЕНКУ</b> <b>В'ячеславу Андрійовичу</b>	— судді Конституційного Суду України,
<b>СТЕЦЮКУ</b> <b>Петру Богдановичу</b>	— судді Конституційного Суду України.

ДЛЯ ПОТАТОК

---

ДЛЯ ПОТАТОК

---

### **До уваги шановних авторів!**

«Вісник Конституційного Суду України» є офіційним виданням Конституційного Суду України, яке постановою Президії Вищої атестаційної комісії України від 9 червня 1999 року включено до переліку видань, публікації в яких зараховуються у разі захисту дисертації як наукові роботи.

У журналі висвітлюється діяльність Конституційного Суду України; публікуються наукові статті, наукові повідомлення, рецензії, анотації, коментарі тощо.

Нагадуємо, що наукова стаття повинна бути актуальною, мати доктринальний характер з чітко окресленою проблематикою, містити наукові положення, розроблені особисто автором, висновки про наукове та практичне значення наукової розробки.

До статей додається: довідка про автора із зазначенням прізвища, імені та по батькові, вченого ступеня, вченого звання, місця роботи і посади, контактних телефонів, електронної пошти. Примірник рукопису підписує автор.

Разом з рукописом до редакції подається його електронна копія, записана у вигляді окремого електронного документа.

Обсяг наукових статей — 12—15 сторінок, наукового повідомлення — 5—7 сторінок машинописного тексту через півтора інтервала. Шрифт — Peterburg, розмір шрифту: 14. Нумерація виносок — посторінкова.

Редакція залишає за собою право направляти наукові статті й повідомлення на рецензування, редагувати рукопис, скорочувати його, змінювати за погодженням з автором назву статті.

За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Подані матеріали редакція не повертає.

При передруку публікацій іншими виданнями посилання на «Вісник Конституційного Суду України» обов'язкове.

### **Запрошуємо до співпраці!**

Матеріали для публікації надсилайте за адресою:  
01033, м. Київ, вул. Жиланська, 14, Конституційний Суд України,  
редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України»,  
тел. 238-11-54

### **Над випуском працювали:**

**Катерина Пігнаста**  
**Олена Пазенко**  
**Любов Лавриненко**  
**Ірина Тимошук**  
**Святослав Караваєв**  
**Вікторія Зарецька**  
**Михайло Черненко**

Здано до складання 01.07.2007. Підписано до друку 10.09.2007.  
Формат 70×100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Обл.-вид. арк. 8,5. Умовн. друк. арк. 5,9. Наклад 1110 прим.  
Віддруковано в ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ — 151, вул. Волинська, 60.  
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції — серія ДК № 752 від 27.12.2001)  
Зам. №