

ВІСНИК



КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Загальнодержавне
періодичне видання**

Виходить шість разів на рік

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідоцтво

про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

Адреса: 01220, м. Київ – 220
вул. Банкова, 5–7

Видавець:

Юридична інформаційна
компанія – “Юрінком Інтер”
Шеф-редактор **В. Ковальський**

Адреса: 04209, м. Київ – 209
вул. Героїв Дніпра, 31-б

Редакційна рада:

В. Німченко – голова

М. Козюбра

М. Костицький

П. Мартиненко

О. Мироненко

В. Тихий

Л. Чубар

В. Шаповал

С. Яценко

Відповідальний секретар –

Г. Сурначова

Тел. 220-72-17
227-27-49

2/2001

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Висновок Конституційного Суду України

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) 4

Окрема думка судді Конституційного Суду України Корнієнка М.І.

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) 14

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) 16

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) 19

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) 23

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) 25

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Президента України
щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93
Конституції України, частини першої статті 35 Закону України
“Про бюджетну систему України”
(справа про зміни до закону про бюджет) 28

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Служби безпеки України
щодо офіційного тлумачення терміна “пільги і компенсації”,
застосованого у статті 62 Закону України
“Про Державний бюджет України на 2000 рік”, у співвідношенні
з терміном “право”, що вживається у статті 25 Закону України
“Про Службу безпеки України” 31

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційними поданнями 53 і 63 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення
відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними
цільовими фондами” 33

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням 109 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статей 33, 62, 68 Закону України “Про Державний бюджет
України на 2000 рік” та Додатку № 2 до цього Закону 36

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

П'ятий українсько-німецький колоквіум
з питань конституційного права 39

В.Скомороха. Захист прав і свобод людини
Конституційним Судом України в контексті
практики Європейського Суду з прав людини 40

К.Круїс. Процесуальні гарантії в Європейській Конвенції
з прав людини (стаття 6) та Конституції України 48

М.Козюбра. Попередній конституційний контроль і захист прав людини 54

К.Грасхоф. Право на вільні вибори (Додатковий протокол № 1
до Європейської Конвенції з прав людини, стаття 3) 60

В.Тихий. Захист конституційних прав і свобод Конституційним
Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб 67

М.Савенко. Роль міжнародно-правових актів у діяльності
Конституційного Суду України із захисту прав і свобод людини 72

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

ВИСНОВОК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85,
89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV
Конституції України)” вимогам статей 157 і 158
Конституції України
(справа про внесення змін до статей 84, 85
та інших Конституції України)

м. Київ
14 березня 2001 року
№ 1-в/2001

Справа № 1-11/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича – суддя-доповідач,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за зверненням Верховної Ради України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” від 1 липня 1999 року вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтею 159 Конституції України стало звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України у формі Постанови Верховної Ради України від 16 липня 1999 року № 990-XIV про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення

змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність, за статтею 159 Конституції України, висновку Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України для розгляду цього законопроекту Верховною Радою України.

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

установив:

1. Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” від 1 липня 1999 року (далі – законопроект) наступного змісту:

“І. Внести до Конституції України такі зміни:

1. Частину третю статті 84 викласти в такій редакції:

“Порядок голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України встановлюється законом про регламент Верховної Ради України”.

2. Пункт 3 статті 85 викласти в такій редакції:

“3) прийняття законів; офіційне тлумачення законів України”.

3. Частину другу статті 89 викласти в такій редакції:

“Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, що належать до відання Верховної Ради України, здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України”.

4. У статті 92:

пункт 21 частини першої викласти в такій редакції:

“21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, її органів; статус народних депутатів України; засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону; статус, організація і порядок діяльності Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;”

доповнити статтю 92 частиною четвертою такого змісту:

“Верховна Рада України приймає закони також з інших питань у межах своїх повноважень”.

5. Статтю 93 викласти в такій редакції:

“Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України, Верховному Суду України”.

6. У статті 94:

частину другу викласти в такій редакції:

“Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, приймаючи закон до виконання, або застосовує вето, повертаючи закон із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду”;

частину четверту викласти в такій редакції:

“Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу у тій самій редакції або з

урахуванням пропозицій Президента України, Президент України зобов'язаний підписати закон протягом семи днів та офіційно оприлюднити його. У разі, якщо Президент України не підпише закон, повторно прийнятий Верховною Радою України, цей закон за рішенням Верховної Ради України має бути підписаний Головою Верховної Ради України та офіційно опублікований в установленому порядку. У випадку, якщо Верховна Рада України при повторному розгляді закону внесе до нього зміни, не зазначені у пропозиціях Президента України, такий закон може бути знову повернутий Президентом України для повторного розгляду відповідно до частини другої цієї статті”;

доповнити статтю новою частиною п'ятою такого змісту:

“Закон про внесення змін до Конституції України, а також закон про Державний бюджет України, прийняті Верховною Радою України відповідно до цієї Конституції, не можуть бути повернені Президентом України для повторного розгляду Верховною Радою України”;

у зв'язку з цим частину п'яту вважати частиною шостою;
частину шосту викласти в такій редакції:

“Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного опублікування Верховною Радою України, якщо інший строк не встановлений самим законом, але не раніше дня офіційного опублікування закону”.

7. Пункт 30 статті 106 викласти в такій редакції:

“30) застосовує відповідно до цієї Конституції право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів;”.

8. Частину другу статті 147 викласти в такій редакції:

“Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також надає висновки у випадках, передбачених цією Конституцією”.

9. Статтю 150 викласти в такій редакції:

“До повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України, правових актів Президента України та Верховної Ради України, а також нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України.

Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України, Верховної Ради України, не менш як п'ятдесяти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

3) надання висновків у випадках, передбачених Конституцією України.

З питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення та висновки, які є обов'язковими до виконання на території України і не можуть бути оскаржені”.

10. Статтю 151 доповнити частиною третьою такого змісту:

“Конституційний Суд України за зверненням Верховної Ради України надає висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України, попередньо схваленого більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, та щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України, поданого до Верховної Ради України відповідно до статті 156 цієї Конституції, вимогам статей 157 і 158 Конституції України”.

11. У розділі XV “Перехідні положення”:

у пункті 6 друге речення виключити”.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування”.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить “внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції”. Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Як свідчать матеріали справи, Верховна Рада України нинішнього скликання розглядає законопроект уперше. До цього положення зазначених у законопроекті статей Конституції України вона не змінювала і, таким чином, вимог статті 158 Конституції України Верховною Радою України дотримано.

Пропоновані зміни до Конституції України є такими, що відповідають наступним вимогам частини першої статті 157 Конституції України: зміни не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

3. Законопроектом пропонується внести зміни до пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, а саме: до сфери виключної регламентації законами України додатково віднести організацію і порядок діяльності органів Верховної Ради України, засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону; статус, організацію і порядок діяльності Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Зміни до цієї статті містять також положення про те, що Верховна Рада України приймає закони й з інших питань, крім зазначених у статті, але у межах її повноважень – доповнення статті 92 частиною четвертою.

Як свідчить аналіз Конституції України, Верховна Рада України може приймати закони й з інших, крім перелічених, зокрема, у статті 92, питань, які потребують законодавчого врегулювання, але в межах повноважень, передбачених Конституцією України.

Отже, зміни до пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, доповнення цієї статті частиною четвертою зазначеним положенням відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки вони не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4. Конституційний Суд України виходить з того, що доповнення статей 147 і 150 Конституції України положеннями про те, що крім вирішення питань про відповідність правових актів Конституції України та здійснення її офіційного тлумачення Конституційний Суд України надає також “висновки” у випадках, передбачених Конституцією України, та відповідно положенням про те, що Конституційний Суд України ухвалює, крім рішень і “висновки”, які є обов’язковими до виконання на території України і не можуть бути оскаржені, відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Зазначені зміни лише узагальнюють закріплені в Конституції України повноваження Конституційного Суду України та правові форми їх реалізації і не впливають на зміст та обсяг прав і свобод людини і громадянина.

5. Конституційний Суд України дійшов висновку, що збільшення кількості народних депутатів України із сорока п’яти до п’ятдесяти, які мають право звернутися до Конституційного Суду України з питань конституційності відповідних правових актів та офіційного тлумачення Конституції України, як це передбачається змінами до статті 150 Конституції України, відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Збільшення кількості народних депутатів України до п’ятдесяти пропонується у межах, що не призведуть до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

6. Законопроект передбачає зміни положень частини третьої статті 84 Конституції України щодо голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України, які зводяться до того, що порядок голосування встановлюється законом про регламент Верховної Ради України. За законопроектом з цієї статті вилучається положення про те, що народний депутат України голосує на засіданнях Верховної Ради України особисто.

У Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 у справі щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України Конституційний Суд України визначив свою правову позицію з питань особистого голосування: таке голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення. Отримавши депутатський мандат від виборців, народний депутат України через особисте голосування підтримує з ними зв'язок як їх представник, а з огляду на це виборці – громадяни України – реалізують своє право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України).

Реалізація цих прав громадян гарантується Конституцією України. Пропоновані ж зміни, за якими право і обов'язок народного депутата України голосувати на засіданнях парламенту особисто вилучається зі статті 84, передбачають скасування цих конституційних гарантій і їх можливе закріплення на рівні закону, а саме – закону про регламент Верховної Ради України.

При вирішенні даного питання Конституційний Суд України виходить з того, що зазначені зміни до Конституції України призведуть до обмеження окремих прав і свобод людини і громадянина та зниження рівня їх гарантій.

7. Законопроект містить положення, за якими із статей 147 і 150 Конституції України вилучаються повноваження Конституційного Суду України давати офіційне тлумачення законів України і ці повноваження закріплюються за Верховною Радою України. З огляду на це пропонується відповідне доповнення до пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України.

Стаття 150 Конституції України чітко окреслює коло суб'єктів звернення до Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Що ж до офіційного тлумачення Конституції і законів України, то в даній статті не названо суб'єктів звернення з цього питання. Вони визначені в статтях 41 і 43 Закону України "Про Конституційний Суд України". Серед них – громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Вилучення із статей 147 і 150 Конституції України повноважень Конституційного Суду України офіційно тлумачити закони України та перенесення переліку суб'єктів звернення з частини першої статті 150 до частини другої цієї ж статті, як це пропонується в законопроекті, призведе до скасування існуючого права громадян звертатися до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України.

Отже, зазначені зміни до статей 147 і 150 Конституції України не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

8. Законопроектом пропонується доповнити статтю 89 Конституції України положенням про те, що комітети Верховної Ради України "здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України".

Зазначені зміни до статті 89 Конституційний Суд України визнає такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Статус, функціональне призначення комітетів, їх повноваження визначено у частині другій статті 89 Конституції України: здійснення законопроектної роботи, підготовка і попередній розгляд питань, що віднесені до повноважень Верховної Ради України. Правом здійснення будь-яких повноважень від імені Верховної Ради України комітети не наділено.

Парламентський контроль є формою реалізації громадянами опосередковано їх конституційних прав, зокрема, на здійснення влади через органи державної влади (стаття 5), на участь в управлінні державними справами (стаття 38), на здійснення свого волевиявлення через вибори (стаття 69 Конституції України).

За Конституцією України парламентський контроль – це передусім контроль самої Верховної Ради України (пункт 33 частини першої статті 85), який включає: контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85), контроль за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України (пункт 14 частини першої статті 85), надання парламентом згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 15 частини першої статті 85), тощо.

З питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина парламентський контроль здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (стаття 101), з питань використання коштів Державного бюджету України – Рахунковою палатою, яка діє від імені парламенту (стаття 98 Конституції України).

Таким чином, здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. Комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України.

Пропозиції до частини другої статті 89 Конституції України про те, що парламентський контроль здійснюється комітетами Верховної Ради України у межах та в порядку, встановлених “законами України”, не узгоджуються з пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України, за яким межі здійснення парламентського контролю Верховною Радою України визначаються Конституцією України. Такі зміни до Конституції України призведуть також до зниження рівня гарантованості окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, звуження їх змісту та обсягу, отже, і до їх обмеження.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку про невідповідність пропонованих змін до частини другої статті 89 Конституції України стосовно здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

9. За законопроектом статтю 93 Конституції України пропонується викласти в редакції, що передбачає надання права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України Верховному Суду України та вилучення частини другої цієї статті, згідно з якою законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

З матеріалів справи вбачається істотна неузгодженість окремих документів, наданих до Постанови Верховної Ради України про направлення законопроекту

на висновок до Конституційного Суду України. Так, у самій Постанові, як і в законопроекті, в тому числі в його назві, йдеться про зміни до статті 93 Конституції України. Проте у назві законопроекту, під яким стоять підписи 168 народних депутатів України, відсутня стаття 93 Конституції України. Народні депутати України поставили свої підписи під назвою законопроекту щодо змін до Конституції України, яка не включає змін до статті 93. В доданому ж до підписних листів законопроекті йдеться про зміни до статті 93 Конституції України.

З огляду на це Конституційний Суд України вважає за необхідне припинити конституційне провадження у справі в цій частині.

10. Аналіз пропонувананих змін до статті 94 Конституції України свідчить насамперед про їх суперечливий характер, про відсутність системного підходу при вирішенні питання про взаємозв'язок цих змін з іншими положеннями чинної Конституції України. Так, за цими змінами Президент України протягом п'ятнадцяти днів підписує та приймає до виконання закон, офіційно не оприлюднюючи його. Відповідно до подальших змін закон набирає чинності через десять днів з дня його "опублікування Верховною Радою України", якщо інший строк не встановлений самим законом.

Іншу процедуру передбачено законопроектом стосовно законів, які розглядаються Верховною Радою України повторно, після їх повернення парламенту Президентом України з його пропозиціями. У разі повторного прийняття парламентом такого закону, Президент України зобов'язаний підписати його протягом семи днів та офіційно оприлюднити. За Президентом України залишається повноваження оприлюднювати лише закони, які прийнято повторно.

У разі, якщо Президент України не підпише закон, повторно прийнятий парламентом, такий закон підписується Головою Верховної Ради України та офіційно опубліковується.

Закон, підписаний Головою Верховної Ради України, за логікою пропонувананих змін, Президентом України не приймається до виконання.

Змінами до статті 94 Конституції України передбачається, що закон про внесення змін до Конституції України, а також закон про Державний бюджет України, прийняті Верховною Радою України відповідно до Конституції України, не можуть бути повернені Президентом України для повторного розгляду Верховною Радою України.

Пропонувані зміни не узгоджуються з пунктами 29 і 30 частини першої статті 106 чинної Конституції України. За положеннями цих пунктів, по-перше, Президент України підписує закони. По-друге, він має право вето щодо всіх законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту. Виняток із цього загального правила Конституція України не встановлює.

З огляду на таку суперечливість між пропонуваними змінами до статей 94 і 106 Конституції України, їх неузгодженість з іншими її положеннями, відсутність системного підходу в оцінці змін до Конституції України та чинних її положень Конституційний Суд України не може надати висновок щодо відповідності пропонувананих змін до статті 94 Конституції України вимогам частини першої статті 157 Конституції України і вирішує припинити конституційне провадження у справі в цій частині.

11. Законопроектом пропонуються зміни до пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, суть яких зводиться до того, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) "правових" актів Президента України, "нор-

мативно-правових” актів Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Пропоновані зміни до цієї статті Конституції України не узгоджуються з іншими положеннями розділу XII “Конституційний Суд України” Конституції України, а також з тими положеннями Конституції України, які визначають конкретні форми актів відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

За чинною Конституцією України Конституційний Суд України вирішує питання щодо конституційності “актів” Президента України та Кабінету Міністрів України, а також “правових актів” Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина перша статті 150), як загальне правило – “правових” актів (частина друга статті 147, частини перша і друга статті 152).

У Конституції України укази і розпорядження Президента України визначено як акти Президента України (частини третя, четверта статті 106). Як акти Кабінету Міністрів України визначено його постанови та розпорядження (частини перша, друга статті 117). Окремо виділено нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України як такі, що підлягають реєстрації (частина третя статті 117 Конституції України).

Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає рішення та постанови (частина друга статті 136 Конституції України). Водночас окремо виділено її нормативно-правові акти (частина друга статті 135). Конституційний Суд України надає висновки щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції або законів України (пункт 28 частини першої статті 85 Конституції України). Такі порушення можуть бути допущені шляхом прийняття нею правових актів як нормативного, так і ненормативного характеру.

З підстав неузгодженості пропонованих змін до статті 150 чинної Конституції України з рядом інших її положень Конституційний Суд України дійшов висновку про припинення конституційного провадження у справі в цій частині.

12. У законопроекті пропонується доповнити статтю 151 Конституції України положеннями про те, що Конституційний Суд України за зверненням Верховної Ради України надає висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України, попередньо схваленого більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, та щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України, поданого до Верховної Ради України відповідно до статті 156 Конституції України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Зміни до Конституції України, які викладено в законопроекті, в частині щодо надання Конституційним Судом України висновку про відповідність проекту закону, “попередньо схваленого більшістю від конституційного складу Верховної Ради України”, названим статтям Конституції України, не узгоджуються з вимогами статті 159 Конституції України. Згідно з цією статтею законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України лише за наявності відповідного висновку Конституційного Суду України. Пропонується змінити цей порядок таким чином: законопроект попередньо розглядати і схвалювати, а потім направляти для надання висновку Конституційному Суду України.

Такі зміни до статті 151 Конституції України стосуються порядку внесення змін до Конституції України, який передбачений її розділом XIII, зокрема, статтями 155 та 159. Зазначених змін законопроект не містить. Законопроект же про їх внесення до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного

складу парламенту (частина перша статті 156 Конституції України). Розглядуваний законопроект подано лише 168 народними депутатами України.

Порядок розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України передбачено статтею 159 Конституції України. До того ж правову позицію Конституційного Суду України з цього питання викладено у Рішенні Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України та у висновках Конституційного Суду України від 25 березня 1999 року № 1-в/99 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України і від 2 червня 1999 року № 2-в/99 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 46 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Конституційний Суд України з огляду на неузгодженість пропонованих змін до Конституції України з її чинними нормами, зокрема, зі статтею 159, припиняє конституційне провадження у справі щодо цієї частини законопроекту.

13. Конституційний Суд України дійшов висновку про припинення конституційного провадження у справі і щодо змін до розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, які передбачають вилучення з пункту 6 розділу останнього речення: “До створення Конституційного Суду України тлумачення законів здійснює Верховна Рада України”. Ця норма Конституції України діяла тимчасово і зі створенням Конституційного Суду України вичерпала свою дію.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 155 та 159 Конституції України, статтями 45, 51, 52, 63, 66, 70, 95 Закону України “Про Конституційний Суд України” та § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

дійшов висновку:

1. Визнати проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” таким, що відповідає статті 158, а також вимогам статті 157 Конституції України в частині пропонованих змін, які стосуються положень:

1.1. пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України:

“організація і порядок діяльності Верховної Ради України, її органів; статус народних депутатів України; засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону; статус, організація і порядок діяльності Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”;

1.2. частини четвертої статті 92 Конституції України:

“Верховна Рада України приймає закони також з інших питань у межах своїх повноважень”;

1.3. частини другої статті 147 Конституції України, згідно з якою Конституційний Суд України надає також і “висновки у випадках, передбачених Конституцією”, та частини другої статті 150 Конституції України, за якою “з питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення та висновки, які є обов’язковими до виконання на території України і не можуть бути оскаржені”;

1.4. пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, за якою питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів та

офіційного тлумачення Конституції України розглядаються за зверненнями, зокрема, не менш як п'ятдесяті народних депутатів України.

2. Визнати проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України в частині пропонованих змін, які стосуються положень:

2.1. частини третьої статті 84 Конституції України, за якою вилучається положення щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України особисто і замінюється положенням про те, що порядок голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України встановлюється законом про регламент Верховної Ради України;

2.2. пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України щодо надання Верховній Раді України повноважень офіційно тлумачити закони України;

2.3. частини другої статті 89 Конституції України, за якою комітети Верховної Ради України наділяються правом здійснювати парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України;

2.4. частини другої статті 147 Конституції України, відповідно до якої Конституційний Суд України позбавляється повноважень офіційно тлумачити закони України;

2.5. статті 150 Конституції України, згідно з якою:

а) Конституційний Суд України позбавляється повноважень офіційно тлумачити закони України;

б) виключається можливість безпосереднього звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції України і законів України з метою захисту своїх прав.

3. Припинити конституційне провадження у справі щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” в частині пропонованих змін, що стосуються статті 93, частин другої, четвертої, п'ятої, шостої статті 94, пункту 30 частини першої статті 106, пункту 1 частини першої статті 150 (щодо повноважень Конституційного Суду України вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів України, правових актів Президента України та Верховної Ради України, а також нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим), частини третьої статті 151, пункту 6 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України.

4. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскарженим.

Висновок Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у “Віснику Конституційного Суду України” та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Корнієнка М.І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85,
89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV
Конституції України)” вимогам статей 157 і 158
Конституції України
(справа про внесення змін до статей 84, 85
та інших Конституції України)**

1. Поділяючи висловлену у Висновку правову позицію, відповідно до якої парламентський контроль – це одна з функцій Верховної Ради України, що реалізується нею як безпосередньо, так і через визначені Конституцією України державні органи, не можу погодитися з тим, що пропонується нова редакція частини другої статті 89 Конституції України, відповідно до якої комітети Верховної Ради України “здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України”, призведе “до зниження рівня гарантованих окремих конституційних прав громадян, звуження їх змісту та обсягу, отже, і до їх обмеження” (пункт 8 мотивувальної частини).

Верховна Рада України, як і будь-який інший представницький орган парламентського типу, складається з представників народу – народних депутатів України та функціонує як цілісна система, основними формами прояву активності якої є пленарні засідання, робота постійних комітетів, тимчасових слідчих комісій (у разі їх створення), окремих депутатів – членів парламенту.

Природно, що питання, які потребують прийняття обов’язкового до виконання акта Верховною Радою України щодо парламентського контролю, обговорюються та вирішуються нею виключно на пленарних засіданнях. Проте це зовсім не означає, що парламентський контроль Верховної Ради України на цьому закінчується і що контрольна діяльність її комітетів не є формою парламентського контролю, як на цьому наголошується у Висновку.

У багатьох державах світу парламентські комітети і комісії здійснюють як підготовчо-дорадчу, так і контрольну функції, а їх контрольна діяльність розглядається як одна з форм парламентського контролю. Відсутність у чинній Конституції України норми, що уповноважує комітети здійснювати контроль за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України, справедливо розглядається у спеціальній вітчизняній літературі як прогалина в конституційному регулюванні діяльності парламенту та його органів, заповнення якої сприятиме зростанню авторитету Верховної Ради України, ефективності правового регулювання, зміцненню правопорядку.

Слід також мати на увазі, що основними актами парламентських комітетів, які вони ухвалюють у процесі здійснення своїх підготовчо-дорадчої та контрольної функцій, є їх висновки і рекомендації. Отже, беручи участь у здійсненні парламентського контролю, комітети не підміняють собою парламент і не виходять за межі його конституційних повноважень. Навпаки, їх контрольна діяльність, висновки і рекомендації (як наслідки такої діяльності) сприятимуть підвищенню ефективності контрольної діяльності парламенту, а отже, призведе не до зниження, як про це йдеться у Висновку, а до підвищення рівня гарантованості

окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, якщо парламентський контроль “є формою реалізації громадянами опосередковано їх конституційних прав, зокрема, на здійснення влади через органи державної влади”.

Таким чином, пропонуване доповнення до частини другої статті 89 Конституції України, за яким комітети Верховної Ради України наділяються правом здійснювати парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України, є таким, що не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України і вилучення з частини третьої статті 84 Конституції України положення, відповідно до якого голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Конституція України не може бути змінена, якщо зміни “передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина” (частина перша статті 157). Ця конституційна формула вимагає, на мій погляд, наявності в законопроекті, який знаходився на висновку в Конституційному Суді України, реального порушення конкретних прав і свобод людини і громадянина. А в даному випадку Висновок засновано на припущенні, що в майбутньому законі про регламент Верховної Ради України порядок голосування на її засіданнях може бути іншим, ніж це передбачено чинною Конституцією України.

3. За своїм характером пропонувані зміни до статті 84 Конституції України стосуються змін у статусі самої Верховної Ради України та народних депутатів України. Отже, якщо у законопроекті йдеться про подібні зміни чи про перерозподіл повноважень між окремими конституційними органами, то не варто, на мій погляд, шукати в ньому не наявне, а можливе (опосередковане) обмеження прав і свобод людини і громадянина чи зниження їх гарантованості. Інакше кажучи, неможливими стануть будь-які зміни до чинної Конституції України.

З огляду на це спірним є висновок про невідповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України тих положень законопроекту, згідно з якими Верховна Рада України наділяється повноваженнями офіційно тлумачити закони України, тоді як Конституційний Суд України позбавляється такого права (підпункти 2.2, 2.4, 2.5 резолютивної частини).

4. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” було направлено до Конституційного Суду України без попереднього обговорення (як того вимагає стаття 159 Конституції України) Верховною Радою України по суті, а тому його окремі положення не узгоджено з іншими положеннями Конституції України. Проте ця обставина, як видається, не повинна бути підставою для припинення конституційного провадження, якщо пропонувані цим законопроектом зміни не суперечать вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

М. Корнієнко

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Президента України
щодо офіційного тлумачення положення
частини другої статті 93 Конституції України
(справа про позачерговий розгляд законопроектів)

м. Київ
28 березня 2001 року
№ 2-рп/2001

Справа № 1-5/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича – суддя-доповідач,
Яценка Станіслава Сергійовича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання Президента України про необхідність офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України.

Підставою для розгляду справи відповідно до частини першої статті 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" є практична необхідність у з'ясуванні положення зазначеної статті Конституції України стосовно позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні.

Заслухавши суддю-доповідача Шаповала В.М., пояснення Носова В.В., Селіванова А.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Президент України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України стосовно позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні.

Президент України вважає, що відповідно до частини другої статті 93 Конституції України він може визначити невідкладними певні законопроекти, які Верховна Рада України має розглядати позачергово. Такі законопроекти, на думку Президента України, “парламент повинен готувати невідкладно, включити до порядку денного найближчого пленарного засідання і розглянути раніше від будь-яких інших законопроектів”.

Але Верховна Рада України, як зазначається в конституційному поданні, застосовує інший порядок розгляду законопроектів, що визначені Президентом України як невідкладні: такі законопроекти тривалий час не тільки не розглядаються, а й не включаються до порядку денного.

Суб'єкт права на конституційне подання також вважає, що внаслідок неоднозначного розуміння положення частини другої статті 93 Конституції України виникає “можливість порушувати конституційне право Президента України на позачерговий розгляд його законодавчих ініціатив”.

Голова Верховної Ради України щодо питань, які порушуються в конституційному поданні, повідомляє, що Верховна Рада України приділяє першочергову увагу законопроектам, визначеним Президентом України для невідкладного розгляду. У разі надходження відповідного подання Президента України законопроекти включають (без обговорення) до порядку денного чергової сесії, а після підготовки в комітетах Верховної Ради України, як це передбачено Регламентом Верховної Ради України, також і до поточних розкладів пленарних засідань.

Як випливає з листа Голови Верховної Ради України, кількість законопроектів, що визнані невідкладними і підлягають позачерговому розгляду, є значною.

2. В частині першій статті 93 Конституції України визначено коло суб'єктів, яким належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Зазначене положення не передбачає ніяких відмінностей щодо змісту наданого цим суб'єктам права законодавчої ініціативи, і в цьому відношенні вони є рівними.

У частині другій статті 93 Конституції України встановлюється, що “законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово”. Тим самим Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи наділяється правом визначати окремі законопроекти як невідкладні, що породжує обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово.

3. Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, виходить з того, що положення статті 93 Конституції України в цілому регулюють відносини, які виникають на стадії ініціювання законопроекту шляхом внесення його до Верховної Ради України. З цього, зокрема, випливає, що визначення Президентом України законопроекту як невідкладного передує його розгляду Верховною Радою України і має здійснюватись саме на стадії законодавчої ініціативи.

У Рішенні щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року Конституційний

Суд України, вирішуючи питання щодо змісту формулювання “розглядаються Верховною Радою України”, встановив, що у формулюванні статті 159 Конституції України “законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України” мається на увазі “розгляд цих законопроектів лише на пленарних засіданнях Верховної Ради України (частина друга статті 84 Конституції України)”.

Позачерговість розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, означає, що відповідні законопроекти мають бути терміново включені до порядку денного її сесії. Водночас реалізація конституційної вимоги щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, потребує позачергового їх проходження через усі стадії законодавчого процесу у парламенті.

За змістом конституційної вимоги щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, ці законопроекти повинні розглядатися на кожній стадії законодавчого процесу у парламенті раніше інших законопроектів.

Конституційний Суд України вважає, що реалізація положення частини другої статті 93 Конституції України щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, припускає можливість встановлення спеціальних парламентських процедур. Згідно з частиною п'ятою статті 82 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України визначається Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України, який на даний час не прийнято. Встановлення процедури щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, є прерогативою парламенту.

Проте відсутність такої процедури в чинному Регламенті Верховної Ради України не може бути підставою для невиконання вимог частини другої статті 93 Конституції України, оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії (частина третя статті 8 Конституції України).

На основі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 63, 67, 69 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

вирішив:

1. Положення частини другої статті 93 Конституції України щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, в аспекті порушеного в конституційному поданні питання треба розуміти так, що такі законопроекти мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку – раніше інших законопроектів – на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

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

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 Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України

“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”
(справа про податки)

м. Київ
5 квітня 2001 року
№ 3-рп/2001

Справа № 1-16/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тихого Володимира Павловича – суддя-доповідач,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 23 березня 1999 року № 539-XIV (Голос України, 9 червня 1999 року, № 103).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України “Про Конституційний Суд України” є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначеного Закону.

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

установив:

1. Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 23 березня 1999 року (далі – Закон) внесено деякі зміни до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” від 26 грудня 1992 ро-

ку № 13-92 (далі – Декрет № 13-92), Декрету Кабінету Міністрів України “Про державне мито” від 21 січня 1993 року № 7-93 (далі – Декрет № 7-93) та Закону України “Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування” від 26 червня 1997 року № 400/97-ВР щодо об’єктів оподаткування та його розмірів.

Згідно зі статтею 2 розділу II “Прикінцеві положення” Закону дія підпункту “е” і частини другої підпункту “з” пункту 1 статті 5 Декрету № 13-92 (в редакції цього Закону) поширюється на правовідносини, які виникли з дня набрання чинності цим Декретом.

Суб’єкт права на конституційне подання – Президент України – порушує питання про визнання неконституційним Закону, оспорує надання ним частини другій підпункту “з” пункту 1 статті 5 Декрету № 13-92 зворотної дії в часі, оскільки вважає, що “це суперечить частині першій статті 58 Конституції України, за якою закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи”.

Президент України також стверджує, що статтею 2 розділу I оспорюваного Закону до Декрету № 7-93 внесено зміни, які порівняно з чинною редакцією Декрету значно зменшують коло операцій, за які сплачується державне мито. Таке суттєве звуження бази справляння державного мита, як зазначає суб’єкт права на конституційне подання, призведе місцеві бюджети до втрат. Прийняття норм цього Закону, на його думку, є порушенням принципу, визначеного статтею 95 Конституції України, за яким держава прагне до збалансованості бюджету, а також недодержанням вимог статті 34 Закону України “Про бюджетну систему України” щодо визначення джерел покриття скорочення надходжень до місцевих бюджетів.

Глава держави вважає, що Верховна Рада України, прийнявши Закон України від 23 березня 1999 року, “порушила статті 6, 8, 19 Конституції України, згідно з якими органи влади здійснюють свої повноваження відповідно до Конституції та законів України, при цьому закони повинні прийматися на основі Конституції України і відповідати їй”.

2. Голова Верховної Ради України у листі до Конституційного Суду України заперечує викладене Президентом України обґрунтування і зазначає, що правозастосовна практика передбачає включення доходів, одержаних від продажу корпоративних прав, набутих в обмін на безоплатно отримані приватизаційні папери, до складу сукупного оподаткованого доходу громадянина, а також стягнення у безспірному порядку з продавців таких корпоративних прав податку, прирівнюючи його до прибуткового податку з громадян, отриманого громадянином-продавцем за неосновним місцем одержання доходів.

Таким чином, стверджує Голова Верховної Ради України, закріпивши в Законі положення, що доходи громадян у таких випадках не оподатковуються, і надавши цим положенням зворотної сили, парламент фактично скасував відповідальність фізичних осіб за несплату прибуткового податку, нарахованого податковими органами на доход, отриманий від відчуження майна, набутого у процесі приватизації за приватизаційні або компенсаційні сертифікати, а також у межах пільгової приватизації до моменту набрання чинності цим Законом.

У листі Голови Верховної Ради України також зауважується, що “завищення ставок оподаткування операцій з валютними цінностями (включаючи цінні папери) могло б призвести до переміщення таких операцій у неоподатковуваний (або тіньовий) сектор”.

Крім цього, вважає Голова Верховної Ради України, приймаючи рішення про зменшення ставки державного мита за посвідчення договорів про відчуження нерухомого майна з п’яти до одного відсотка, законодавець виходив з того, що

встановлення помірних ставок державного мита за нотаріальне посвідчення договорів сприятиме легалізації дійсної вартості майна; такий розмір державного мита реально може сплатити кожний громадянин, і тоді суб'єкти ринку нерухомості працюватимуть в однакових умовах.

Що стосується прагнення до збалансованості бюджету, то, як наголошується в листі Голови Верховної Ради України, законодавець в Законі передбачає не тільки скорочення доходів місцевих бюджетів, але й встановлює нові норми, які розширюють базу оподаткування, що зумовить збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

3. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України виходить з того, що за Конституцією України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (стаття 67); система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України (пункт 1 частини другої статті 92); прийняття законів належить до повноважень парламенту – Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85) як єдиного законодавчого органу в Україні (стаття 75). Верховна Рада України шляхом прийняття відповідних законів повноважна вносити зміни і до названих вище Декретів. До того ж, “ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування” (частина третя статті 1 Закону України “Про систему оподаткування” в редакції від 18 лютого 1997 року № 77/97-ВР).

Стосовно конституційності пунктів 1 і 3 статті 2 розділу I Закону Конституційний Суд України виходить з того, що положення частини третьої статті 95 Конституції України, згідно з якою держава прагне до збалансованості бюджету, не дає чітких критеріїв її визначення. Прагнення до збалансованості бюджету не тотожне його збалансованості, якої може і не бути. Аналіз прийнятих за останніх 9 років законів про Державний бюджет України свідчить, що лише бюджет на 2000 рік є бездефіцитним. Згідно з Конституцією України Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами (пункт 1 частини другої статті 92). Такими законами є закони України про Державний бюджет України на кожний рік, Закон України “Про бюджетну систему України” тощо.

4. Спір щодо конституційності статті 2 розділу II “Прикінцеві положення” Закону Конституційний Суд України вирішує таким чином. Конституція України закріпила принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (частина перша статті 58). Це означає, що дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом.

Закріплення принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є гарантією безпеки людини і громадянина, довіри до держави. Винятки з цього конституційного принципу, тобто надання закону або іншому нормативно-правовому акту зворотної сили, передбачено частиною першою статті 58 Конституції України, а саме: коли закони або інші нормативно-правові акти пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Закон встановив, що “дія положень підпункту “е” і другої частини підпункту “з” пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 13-92 “Про прибутковий податок з громадян” (в редакції цього Закону) поширюється на правовідносини, які виникли з дня набрання чинності Декретом Кабінету Міністрів України” (стаття 2 розділу II “Прикінцеві положення”). Тим самим всупереч вимогам частини першої статті 58 Конституції України про

незворотність дії в часі законів та інших нормативно-правових актів Закон надав положенням підпункту "е" і частини другої підпункту "з" пункту 1 статті 5 Декрету № 13-92 зворотну дію в часі.

Це дає підстави визнати статтю 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону такою, що не відповідає частині першій статті 58 Конституції України (неконституційною).

5. Верховна Рада України 20 квітня 2000 року внесла зміни до оспорюваних підпунктів "а" і "б" пункту 3 статті 3 Декрету № 7-93, виклавши їх в іншій редакції (Закон України "Про внесення змін до статті 3 Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито" № 1657-III (Голос України, 13 червня 2000 року, № 104). Тому Конституційний Суд України на підставі статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" вважає за необхідне припинити провадження у справі в частині, що стосується конституційності пункту 2 статті 2 розділу I Закону.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 70 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), розділ I та статті 1, 3 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 23 березня 1999 року № 539-XIV.

2. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 23 березня 1999 року № 539-XIV: "Дія положень підпункту "е" і другої частини підпункту "з" пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 13-92 "Про прибутковий податок з громадян" (в редакції цього Закону) поширюється на правовідносини, які виникли з дня набрання чинності зазначеним Декретом Кабінету Міністрів України".

3. Припинити провадження стосовно конституційності пункту 2 статті 2 розділу I Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 23 березня 1999 року № 539-XIV.

4. Стаття 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 23 березня 1999 року № 539-XIV, що визнана неконституційною, втрачає 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 оскарженим.

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

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)**

Пунктом 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), стаття 2 розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 23 березня 1999 року № 539-XIV, згідно з якою “дія положень підпункту “е” і другої частини підпункту “з” пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 13-92 “Про прибутковий податок з громадян” (в редакції цього Закону) поширюється на правовідносини, які виникли з дня набрання чинності зазначеним Декретом Кабінету Міністрів України”.

Основним аргументом на користь такої позиції Конституційного Суду України є суперечність статті 2 розділу II “Прикінцеві положення” зазначеного Закону вимогам частини першої статті 58 Конституції України, за якою “закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи”.

На мою думку, цей аргумент є непереконливим.

Справжній зміст закріпленого у частині першій статті 58 Конституції України принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів не можна з’ясувати виключно на основі буквального тлумачення її словесної конструкції. Адже текстуальний виклад принципу чи норми, як відомо, з різних причин не завжди адекватно передає їх істинний смисл. А тому часто доводиться вдаватися до інших прийомів тлумачення – історичного, телеологічного, системного, які дають змогу поглибити знання про історичні обставини виникнення принципу, норми, їх мету і соціальне призначення, місце у правовій системі тощо. Такого аналізу Конституційний Суд України не провів.

Тим часом, як свідчить історія, принцип “закон зворотної сили не має” (*lex a posteriori non valet*) був сформульований ще давньоримськими юристами на протидію сваволі законодавця, який надавав зворотної сили законам, що погіршували становище людей, піддавали їх несприятливим наслідкам за дії, які на час їх вчинення визнавалися законними. Отже, мета цього принципу – поставити заслін ущемленню прав і свобод людини з боку влади.

Саме така спрямованість цього принципу робить його важливою гарантією безпеки людини і громадянина, їх довіри до держави, про що вірно зазначається в мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України. Надання зворотної сили законам, які передбачають розширення змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина чи звільнення їх від певних обов’язків, не може підірвати впевненість людей у стабільності свого правового становища. Та й сам принцип незворотності дії законів у часі за умов надання зворотної сили виключно тим, які поліпшують правове становище особи, очевидно, не був би сформульований.

Виходячи з призначення зазначеного принципу конституції багатьох держав, у тому числі постсоціалістичних (Азербайджану, Казахстану, Македонії, Словенії, Росії та ін.), застосовують гнучкіші, порівняно з Конституцією України, текстуальні

його формулювання, відповідно до яких зворотна дія в часі законів та інших нормативно-правових актів має місце не тільки у разі пом'якшення або скасування ними відповідальності особи, а допускається, за умови спеціального застереження в законі чи іншому нормативно-правовому акті, також у випадках, коли ці акти спрямовані на поліпшення правового становища фізичних і юридичних осіб: сприяють здійсненню прав і свобод, звільняють від обов'язків, зокрема, сплати податків чи знижують останні.

Як свідчать матеріали справи, статтею 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" надано зворотну силу положенням підпункту "е" і частини другої підпункту "з" пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року "Про прибутковий податок з громадян" (в редакції цього Закону), якими до сукупного оподаткованого доходу не включаються:

– суми, одержувані в результаті відчуження майна, що належить громадянам на правах власності, за нотаріальне посвідчення або за операції з відчуження якого сплачується державне мито чи плата за вчинення нотаріальних дій, крім доходів, одержуваних від реалізації продукції та іншого майна в результаті здійснення ними підприємницької діяльності (підпункт "е");

– доходи, одержані від відчуження громадянами акцій та інших корпоративних прав, які були набуті такими громадянами в процесі приватизації в обмін на їх приватизаційні або компенсаційні сертифікати, а також у межах їх пільгового придбання за власні кошти працівниками підприємств, що приватизуються, та особами, визначеними статтею 25 Закону України "Про приватизацію майна державних підприємств" (частина друга підпункту "з").

Надавши зазначеним положенням Закону зворотної сили, парламент не тільки звільнив від оподаткування названі доходи громадян, а й фактично скасував відповідальність фізичних осіб за несплату прибуткового податку, нарахованого податковими органами на доход, отриманий від відчуження майна, набутого в процесі приватизації за приватизаційні або компенсаційні сертифікати, а також у межах пільгової приватизації до моменту набрання чинності цим Законом, про що, на мій погляд, слушно говориться у листі Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду України.

З викладеного випливає, що надання зворотної сили підпункту "е" і частини 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 нормативно-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 відповідає б не тільки зазначеному принципу, а й духові Конституції України в цілому, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3), а отже, і її законодавчого органу.

Повністю відповідала б така позиція Конституційного Суду України і закріпленому в статті 8 Конституції України принципу верховенства права.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням
Міністерства внутрішніх справ України
щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39
Конституції України про завчасне сповіщення
органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування
про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій
(справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)

м. Київ
19 квітня 2001 року
№ 4-рп/2001

Справа № 1-30/2001

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича – суддя-доповідач,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Міністерства внутрішніх справ України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність в офіційній інтерпретації положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

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

установив:

1. Суб’єкт права на конституційне подання – Міністерство внутрішніх справ України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офі-

ційне тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

У конституційному поданні зазначається, що відповідно до статті 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Разом з тим наголошується, що конкретного строку, протягом якого необхідно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення зазначених акцій, чинним законодавством України не встановлено. У конституційному поданні стверджується, що деякі організатори таких акцій термін “завчасно” трактують як такий, що передбачає лише “попереднє інформування” відповідних органів про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Непоодинокими є випадки, коли подібна інформація направляється до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування за добу до початку масових акцій, а інколи – за кілька годин.

Оскільки, на думку суб'єкта права на конституційне подання, частина друга статті 39 Конституції України передбачає обмеження судом реалізації права громадян на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій (відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей), то вирішення цього питання на практиці потребує певного часу. Зокрема, наголошується в конституційному поданні, за цей період необхідно з'ясувати умови проведення масових акцій, їх відповідність чинному законодавству та визначити необхідність залучення певних сил та засобів правопорядку тощо. У зв'язку з цим має бути встановлений і “граничний термін часу, до якого можливе подання повідомлень про наміри провести вказані заходи їх організаторами”.

2. Конституційний Суд України, розглядаючи питання щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій – масових мирних зібрань, виходить з такого.

Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.

Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України.

Це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей. За Конституцією України (стаття 68) кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України. Проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Таке сповіщення має здійснюватись громадянами через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про

проведення тих чи інших масових зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання.

Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо.

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

Виходячи з положень пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод і що лише судом відповідно до закону може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (частина друга статті 39), Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 63, 65, 69, 70, 95 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

вирішив:

1. Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим.

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 Президента України
щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93
Конституції України, частини першої статті 35 Закону України
“Про бюджетну систему України”
(справа про зміни до закону про бюджет)

м. Київ
17 травня 2001 року
№ 5-рп/2001

Справа № 1-12/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича – суддя-доповідач,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України “Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 року, № 512-XII в редакції Закону України від 29 червня 1995 року № 253/95-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 26, ст.195).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтею 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Президента України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність в офіційному тлумаченні положень зазначених статей Конституції України і Закону України “Про бюджетну систему України” щодо визначення суб’єктів, яким належить право законодавчої ініціативи вносити до Верховної Ради України проекти законів про Державний бюджет України на наступний рік та про внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України.

Заслухавши суддю-доповідача Корнієнка М.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Президент України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України “Про бюджетну систему України” щодо визначення кола суб'єктів, які мають право вносити до Верховної Ради України проекти законів про Державний бюджет України на наступний рік та проекти законів про внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України.

Президент України вважає, що розроблення та подання Верховній Раді України зазначених законопроектів належить до відання лише Кабінету Міністрів України.

У поясненнях Голови Верховної Ради України стверджується, що жодна з норм Конституції України не передбачає виключного права Кабінету Міністрів України ініціювати внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи цей спір, виходить з такого.

Відповідно до Конституції України (частина перша статті 93) право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. Така конституційна норма не передбачає відмінностей щодо змісту й обсягу наданого зазначеним суб'єктам права законодавчої ініціативи. З огляду на це їх треба вважати рівними. Проте в інших статтях Конституції України визначаються законопроекти, подавати які до Верховної Ради України можуть лише окремі з названих у частині першій статті 93 суб'єкти права законодавчої ініціативи. Зокрема, законопроекти про внесення змін до Конституції України подають Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (статті 154, 156), проект закону про Державний бюджет України на наступний рік – Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96).

3. Конституція України встановлює загальні положення бюджетного процесу та визначає коло його суб'єктів.

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

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

Крім Конституції України, питання бюджетного процесу врегульовані Законом України “Про бюджетну систему України”. Так, відповідно до статті 5 цього Закону основними стадіями бюджетного процесу є складання, розгляд, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів.

Отже, згідно з Конституцією України та названим Законом затвердження Державного бюджету України Верховною Радою України є самостійною стадією бюджетного процесу, яка за змістом не пов'язана безпосередньо з іншими

його стадіями. Частина перша статті 35 Закону, відповідно до якої “внесення змін, уточнень та доповнень до бюджетів протягом бюджетного року здійснюється в порядку, передбаченому цим Законом для затвердження відповідних бюджетів”, за своїм змістом є відсылною. Аналіз зазначеної статті у системному зв’язку з іншими положеннями його статей, зокрема статті 28 “Затвердження Державного бюджету України”, свідчить, що, визначаючи механізм затвердження Державного бюджету України Верховною Радою України, ці норми не торкаються порушеного в конституційному поданні питання про коло суб’єктів, які мають право ініціювати проекти законів про внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України протягом бюджетного року.

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

вирішив:

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

2. Частина перша статті 35 Закону України “Про бюджетну систему України”, відповідно до якої “внесення змін, уточнень та доповнень до бюджетів протягом бюджетного року здійснюється в порядку, передбаченому цим Законом для затвердження відповідних бюджетів”, за своїм змістом є відсылною і в системному зв’язку зі статтею 28 та іншими положеннями названого Закону її треба розуміти так, що затвердження відповідних бюджетів є самостійною стадією бюджетного процесу, яка не стосується безпосередньо порядку ініціювання змін, уточнень та доповнень до бюджетів протягом бюджетного року. Зазначені статті не визначають коло суб’єктів, які мають право ініціювати законопроекти про внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України протягом бюджетного року.

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

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у “Віснику Конституційного Суду України” та в інших офіційних виданнях України.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення терміна “пільги і компенсації”, застосованого у статті 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, у співвідношенні з терміном “право”, що вживається у статті 25 Закону України “Про Службу безпеки України”

м. Київ
6 березня 2001 року
№ 2-уп/2001

Справа № 1-21/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича – суддя-доповідач,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення терміна “пільги і компенсації”, застосованого у статті 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, у співвідношенні з терміном “право”, який вживається у статті 25 Закону України “Про Службу безпеки України”.

Заслухавши суддю-доповідача Мироненка О. М. та розглянувши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Служба безпеки України звернулася до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення відповідних положень статті 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” і статті 25 Закону України “Про Службу безпеки України”.

Необхідність в офіційній інтерпретації обґрунтовується потребою з'ясування правомірності застосування припису Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” щодо зупинення на 2000 рік дії положень законодавчих актів України в частині надання пільг і компенсацій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, стосовно наданого Законом України “Про Службу безпеки України” Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них

обов'язків права безплатного проїзду всіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі), залізничного та водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів, а також попутним транспортом.

2. Попереднє вивчення матеріалів конституційного подання засвідчило наявність практичної необхідності у з'ясуванні та роз'ясненні термінів “пільги і компенсації” та “право”, які вживаються у зазначених законах, а порушене Службою безпеки України питання згідно з пунктом 2 статті 150 Конституції України, пунктом 4 статті 13, статтями 41, 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” визнано підвідомчим Конституційному Суду України. У зв'язку з цим Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) ухвалила відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення термінів “пільги і компенсації” та “право”, які вживаються у Законі України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та Законі України “Про Службу безпеки України”.

3. Верховна Рада України 7 грудня 2000 року прийняла Закон України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” № 2120-III (Офіційний вісник України, 2000, № 52, ст.2243). Стаття 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, що передбачала зупинення дії положень законодавчих актів України в частині надання пільг і компенсацій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, лише на 2000 рік, себе вичерпала.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” (стаття 58) ідеться вже про зупинення на 2001 рік положень законодавчих актів України не тільки в частині надання пільг і компенсацій, а й гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Відрізняється від цих положень, сформульованих у статті 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, і положення пункту 9 статті 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”.

Таким чином, не лише за формою, а й за змістом суттєво змінюється предмет офіційного тлумачення, з приводу якого було відкрито конституційне провадження. Суб'єкт права на конституційне подання після припинення дії статті 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” з додатковими клопотаннями до Конституційного Суду України не звертався. У зв'язку з втратою чинності названої статті відпадає практична необхідність офіційної інтерпретації терміна “право”, оскільки потреба його роз'яснення обгрунтовувалась суб'єктом права на конституційне подання тільки у співвідношенні з терміном “пільги і компенсації”.

Виходячи з викладеного та керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 39, 51, 93 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення термінів “пільги і компенсації” та “право”, які вживаються у статті 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та статті 25 Закону України “Про Службу безпеки України”, у зв'язку з тим, що стаття 62 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” вичерпала свою дію.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною і не може бути оскарженою.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про припинення конституційного провадження у справі
за конституційними поданнями 53 і 63 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України
“Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки
з бюджетами та державними цільовими фондами”

м. Київ
4 квітня 2001 року
№ 5-уп/2001

Справа № 1-6/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича – головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни – суддя-доповідач,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 53 і 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами” від 4 березня 1998 року № 167/98 (Офіційний вісник України, 1998, № 17, ст. 622).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України “Про Конституційний Суд України” стали конституційні подання народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами”, за якими було відкрито конституційні провадження у справах.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України “Про Конституційний Суд України” є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами”.

Оскільки конституційні подання стосуються одного питання, то відповідно до статті 58 Закону України “Про Конституційний Суд України” ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України з конституційних подань ці провадження було об’єднано в одне.

Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л.Ф. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб’єкт права на конституційне подання – народні депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами” (далі – Указ) таким, що не відповідає частинам першій, другій статті 6, частині другій статті 19, статтям 22, 41, 67, пункту 36 статті 85, пунктам 7, 22 статті 92, частині третій статті 106, статті 116, пункту 4 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України.

Автори конституційних подань звертають увагу на те, що Президент України перевищив свої повноваження, втрутившись у сферу діяльності законодавчої влади, оскільки виданий ним акт стосується питань, урегульованих чинними законами України, або таких, що вносять зміни до чинного законодавства України. Суб’єкт права на конституційне подання також вважає, що термін “застава”, визначений в Законі України “Про застава”, є ширшим за змістом, ніж термін “податкова застава”, про який йдеться в Указі. До того ж зміни та доповнення до законів України вносяться лише законом.

2. На підставі тимчасових повноважень (пункт 4 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України) Президент України 4 березня 1998 року видав зазначений Указ. Одночасно, як вбачається з матеріалів справи, до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи (частина перша статті 93 Конституції України) було подано проект Закону України “Про відповідальність за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами”. Протягом тридцяти календарних днів Верховна Рада України не відхилила цей законопроект, відповідний закон не прийняла. Отже, Указ набрав чинності.

28 червня 1999 року Президент України, зважаючи на пункт 4 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, Указом “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” затвердив відповідне Положення з тих самих питань. Проте Верховна Рада України законопроект своєю Постановою “Про проект Закону України про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 16 вересня 1999 року відхилила.

Згодом, 21 грудня 2000 року, Верховна Рада України прийняла Закон України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” (далі – Закон), який набрав чинності згідно з пунктом 19.1 статті 19. Відповідно до пункту 19.2 статті 19 Закону дія Указу, конституційність якого оспорювалась, припиняється з часу набрання чинності відповідними статтями Закону.

Конституційний Суд України вважає, що конституційне провадження у цій справі підлягає припиненню з таких підстав.

Законодавець, створивши відповідні юридичні норми, яких бракувало у законах, певною мірою відтворив оспорювані у конституційних поданнях положення,

зокрема, щодо запровадження податкової застави (стаття 1 Указу), її реєстрації (стаття 3 Указу), повноважень органів податкової служби (статті 8, 9, 10, 11, 12).

З прийняттям Закону постановлено внести зміни та доповнення до Кримінально-процесуального та Арбітражного процесуального кодексів, законів України “Про міліцію”, “Про заставу”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби”, “Про державну податкову службу в Україні”, “Про плату за землю”, “Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів”, “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”, “Про податок на додану вартість”, “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства”, декретів Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”, “Про державне мито”.

Відповідно до пункту 19.5 статті 19 Закону Декрет Кабінету Міністрів України “Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів” від 21 січня 1993 року та пункт 4 розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення до деяких законів України змін щодо відкриття банківських рахунків” визнано такими, що втратили чинність.

Таким чином, після прийняття Закону, внесення відповідних змін і доповнень до законів України, а також втрати чинності нормативно-правовими актами, на підставі яких обґрунтовувалось питання щодо неконституційності Указу, суттєво змінюється предмет оскарження.

Невідповідність конституційних подань вимогам пункту 4 частини другої статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” та непідвідомчість Конституційному Суду України порушених питань щодо неконституційності положень оспорюваного Указу, які втратили чинність, є підставою для припинення конституційного провадження у справі.

На основі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 45, 51 Закону України “Про Конституційний Суд України”, § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційними поданнями 53 і 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами” від 4 березня 1998 року на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” – невідповідність конституційних подань вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України “Про Конституційний Суд України”; непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною і не може бути оскарженою.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

УХВАЛА

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**про припинення конституційного провадження у справі
за конституційним поданням 109 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статей 33, 62, 68 Закону України
“Про Державний бюджет України на 2000 рік”
та Додатку № 2 до цього Закону**

м. Київ
16 травня 2001 року
№ 8-уп/2001

Справа № 1-19/2001

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

Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича – суддя-доповідач,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 109 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 33, 62, 68 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та Додатку № 2 до цього Закону.

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

установив:

1. В конституційному поданні до Конституційного Суду України група народних депутатів України порушує питання про визнання такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положень статей 33, 62, 68 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” (далі – Закон) та Додатку № 2 до цього Закону.

На їх думку, прийнявши цей Закон, Верховна Рада України порушила статті 3, 8, 22, 43, 45, 46, 48, 49, 53, 64 Конституції України, яка не допускає звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина.

Названим Законом зупинено дію окремих положень законів України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про статус ветеранів військової служби та їх соціальний захист”, “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” щодо соціальних гарантії та пільг окремим категоріям громадян без скасування відповідних норм названих законів. Це, зокрема: безкоштовний капітальний ремонт жилих приміщень певним категоріям громадян, надання кредитів та позик, безоплатне або пільгове встановлення та користування телефоном, санаторно-курортне лікування, пільгове забезпечення житлом, комунальними послугами, транспортом, виплата грошової компенсації.

Закон не передбачає виплат надбавок педагогічним працівникам за вислугу років і на погашення заборгованості із заробітної плати вчителям, виплати стипендій. Значно меншу суму – 3,39 відсотка валового внутрішнього продукту (замість встановлених Законом України “Про освіту” 10 відсотків), передбачено на фінансування освіти, чим знехтувано встановлені статтею 53 Конституції України відповідні права громадян.

За Законом розмір середньомісячної зарплати – 90 гривень, менший за встановлену парламентом межу малозабезпеченості на 1999 рік – 118,3 гривні, а мінімальний розмір пенсії становить 24,9 гривні.

На виплату разової допомоги ветеранам війни спрямовується лише 19 відсотків від розміру, встановленого Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”. При цьому суму такої допомоги зменшено з 74,7-249 гривень до 40-150 гривень.

2. Попереднє вивчення матеріалів конституційного подання засвідчило, що за формою і змістом воно відповідає вимогам Конституції України і Закону України “Про Конституційний Суд України”, а порушене народними депутатами України питання згідно з пунктом 1 статті 150 Конституції України, пунктом 1 статті 13 Закону України “Про Конституційний Суд України” підвідомче Конституційному Суду України. У зв’язку з цим Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань ухвалила відкрити конституційне провадження у цій справі. Справу було винесено на розгляд пленарного засідання Конституційного Суду України.

3. Відповідно до статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) чинних законів.

У конституційному поданні народні депутати України просять визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статей 33, 62, 68 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, які передбачали зупинення дії деяких норм окремих законів лише на 2000 рік. Законом України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, прийнятим Верховною Радою України 7 грудня 2000 року, чинність оспорюваних норм на 2001 рік не продовжено. З цього випливає, що строк дії статей 33, 62, 68 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” закінчився, і тому вони не підлягають розгляду Конституційним Судом України.

Враховуючи наведене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 45, 51 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 109 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 33, 62, 68 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та Додатку № 2 до цього Закону на підставі пункту 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” – непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною і не може бути оскарженою.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

П'ЯТИЙ УКРАЇНСЬКО-НІМЕЦЬКИЙ КОЛОКВІУМ З ПИТАНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

4-9 листопада 2000 року в м.Гайдельберг, Німеччина, відбувся 5-й українсько-німецький колоквіум з питань конституційного права, організований Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва спільно з Конституційним Судом України в рамках реалізації ініціативи Федерального Президента Німеччини щодо поглиблення німецько-українського правового партнерства.

У заході взяли участь судді конституційних судів України та Німеччини, Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України, Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, відомі фахівці в галузі конституційного права Німеччини.

Відкриваючи колоквіум, із вступним словом виступили Голова Конституційного Суду України В.Скомороха, директор Інституту зарубіжного та міжнародного публічного права імені М.Планка Р.Вольфрум та керівник проектів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва Ш.Хюльсхьорстер.

На колоквіумі з доповідями виступили Голова Конституційного Суду України В.Скомороха, судді Конституційного Суду України М.Козюбра, М.Савенко, М.Селівон, В.Тихий, В.Шаповал, судді Федерального Конституційного Суду Німеччини У.Фабіо, колишні судді Федерального Конституційного Суду Німеччини К.Круїз, К.Грасгоф, колишній Голова Європейського Суду з прав людини Р.Бернхардт, представники Інституту зарубіжного та міжнародного публічного права імені М.Планка М.Хартвіг та Х.Бенедікт.

У рамках колоквіуму делегація Конституційного Суду України відвідала Страсбург, де зустрілася з суддею Європейського Суду з прав людини В.Буткевичем, Секретарем Венеціанської Комісії Ради Європи Дж.Буккікіо.

**ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ
КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

В.Скомороха,

Голова Конституційного Суду України

Передусім хочу щиро подякувати організаторам цього колоквиуму за люб'язне запрошення взяти участь у його роботі та надану можливість виступити перед його учасниками.

Програмою Колоквиуму передбачено кілька доповідей з української сторони. З огляду на виступи з окремими доповідями моїх колег – суддів Конституційного Суду України – я зупинюся на деяких загальних питаннях, без висвітлення яких обговорення окресленої проблеми, на мою думку, було б неповним. Водночас зменшиться дія фактора можливого дублювання фактів і обставин, використаних для підготовки доповідей.

Правова база незалежної української держави формувалася як на основі власне українських нормативно-правових актів, що у спішному порядку приймалися після проголошення незалежності України, так і на основі законів, інших правових актів колишніх СРСР та Української РСР, які застосовувалися і подекуди застосовуються й сьогодні в Україні за принципами правонаступництва для заповнення прогалин правового регулювання відповідних відносин.

На 1 вересня 2000 року в Україні нараховувалося понад 30 тисяч чинних нормативно-правових актів. З них близько 1300 – закони, 26 – кодекси, 58 – декрети Кабінету Міністрів України, що мають силу закону, 33 – укази Президента України, прийняті відповідно до пункту 4 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, що діють до прийняття законів із відповідних питань. Чинними є понад 70 законів Української РСР¹.

Помітні недосконалість і незбалансованість законодавства як з окремих галузей права, так і всієї системи права України. Збереглася тенденція, властива законодавству радянської доби, коли законодавчі акти співвідносяться з підзаконними у пропорції близько 4,6 відсотка до 95,4². До того ж величезний масив законодавства, ухваленого до прийняття Конституції України, не приведений у відповідність до положень Основного Закону.

Важливою проблемою для України є гармонізація її національного законодавства з міжнародним правом. Адже однією з вимог більшості міжнародних організацій, членство в яких Україна вже має або прагне набути, є приведення її законодавства у відповідність до норм і стандартів правових систем цих організацій. При цьому, якщо узагальнити та реалізувати вже взяті Україною зобов'я-

¹ Федоренко В. Поняття системи конституційного права України. // Право України. – 2000. – № 7. – С. 9.

² Там само.

зання тільки перед Радою Європи, ОБСЄ, Європейським Союзом тощо, то вона практично повинна створити цілком нове законодавство, причому в багатьох випадках засноване на міжнародних принципах і стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися.

Виконання Україною чинних міжнародних договорів і зобов'язань за ними та інші фактори зумовлюють необхідність здійснення правової реформи в нашій державі, подальший розвиток її міжнародного співробітництва.

Не менш важливим у загальнотеоретичному та практичному аспектах є питання про набрання чинності міжнародними договорами нашої держави, особливо тими, якими визначаються права та обов'язки людини і громадянина. Нагадаю, що відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. З цього випливає, що на них повинен поширюватися такий же порядок набрання чинності, як і на закони та інші нормативно-правові акти держави.

Законом України "Про дію міжнародних договорів на території України" від 10 грудня 1991 року встановлено, що укладені та належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори застосовуються в нашій державі в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Відповідно до Закону України "Про міжнародні договори України" від 22 грудня 1993 року ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори повинні публікуватися у "Відомостях Верховної Ради України", парламентській газеті "Голос України" та у "Зібранні діючих міжнародних договорів України", видання якого має забезпечувати Міністерство закордонних справ України. На жаль, ця норма Закону протягом багатьох років практично не виконувалася. Між тим, за приписами статті 57 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Відповідно до положень статті 147 Конституції України та статті 2 Закону України "Про Конституційний Суд України" головною метою створення Конституційного Суду України, його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави. У межах своєї компетенції Конституційний Суд України має захищати Конституцію, її стабільність. Саме захист Конституції України є сутністю понад 50 рішень, які ми прийняли на сьогодні.

При вирішенні спірних питань Конституційний Суд України керується принципом конституційної правомірності. Вирішення питань з позицій політичної доцільності не належить до його повноважень. За період своєї діяльності Конституційний Суд України визнав: повністю неконституційними – 2 закони України, постанову Верховної Ради України, 3 нормативно-правових акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим; повністю або частково неконституційними – 43 статті законів України, 10 положень указів Президента України, 11 статей (положень, пунктів) інших правових актів. Офіційні тлумачення Суду стосувалися 27 статей Конституції України та 32 статей законів України.

Практика діяльності органів конституційної юрисдикції з питань захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина свідчить, що найбільш важливою є їх роль у випадках, коли законодавством держави передбачається право громадянина на безпосереднє звернення до цих органів за захистом своїх конституційних прав. Чинна Конституція України та Закон України “Про Конституційний Суд України” визначили правові основи доступу фізичних та юридичних осіб до опосередкованого захисту своїх прав шляхом звернення за певних умов до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення положень Конституції та законів України, що стосуються авторів відповідних звернень. Такі тлумачення було дано щодо: оскарження в суді неправомірних дій начальника військового гарнізону; конфіденційної інформації про особу; дня набуття чинності Конституцією України; пред’явлення позовних заяв до Кабінету Міністрів України про виконання зобов’язань за облігаціями Державної цільової безпроцентної позики 1990 року; зони відчуження у зв’язку з аварією на ЧАЕС тощо.

Вирішуючи справи, що стосуються прав і основних свобод людини, Конституційний Суд України нерідко звертається до загальновизнаних принципів та норм міжнародного права. Так, у Рішенні у справі за конституційним зверненням Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Основного Закону України Конституційний Суд України послався на ратифіковані Україною Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенцію про захист прав людини та основних свобод. Це рішення узгоджується з рішеннями Європейського Суду з прав людини про захист власності: від 23 вересня 1982 року у справі “Спорронг та Лоннрот проти Швеції”¹; від 24 червня 1993 року у справі “Папамихалопулос та інші проти Греції”².

У Рішенні у справі про свободу утворення профспілок Конституційний Суд України послався як на національне законодавство України, так і на Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, вже згадувану Конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 року та Конвенцію Міжнародної організації праці 1948 року про свободу асоціації і захист права на організацію (№ 87).

Зазначене Рішення відповідає правовій позиції Європейського Суду з прав людини від 26 вересня 1995 року у справі “Фогт проти Німеччини”³ в тій частині, яка стосується захисту права на свободу асоціації.

Конституційний Суд України в грудні 1999 року визнав неконституційними положення Кримінального кодексу України, що передбачали смертну кару як вид покарання. Суд зазначив, що такий вид покарання не узгоджується з низкою положень Конституції України, суперечить її статті 28, яка відтворює положення статті 3 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Невідповід-

¹ Див.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – М., 2000. – Том 1. – С. 395.,

² Там само. – С. 820.

³ Там само. – Том 2. – С. 104.

ність смертної кари цій статті Конвенції підтверджує Європейський Суд з прав людини, юрисдикцію якого щодо тлумачення Конвенції визнала Україна.

У Законі України “Про приєднання України до Статуту Ради Європи” підтверджено відданість України “ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів”.

Приймаючи 14 грудня 1999 року Рішення у справі про застосування української мови, Конституційний Суд України підкреслив у його мотивувальній частині, що гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України.

Зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, ратифікована Україною 9 грудня 1997 року, зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції).

Узагальнюючи, можна сказати, що своїми рішеннями наш Суд, зокрема, захистив такі конституційні права і свободи, як: невід'ємне право людини на життя; право на свободу об'єднання; право брати участь в управлінні державними справами; право голосу на виборах і референдумах; свободу від втручання в особисте життя; право на соціальний захист, на безплатну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти, на свободу профспілкової діяльності, на справедливий судовий розгляд та інші.

Хочу привернути увагу учасників Колоквіуму до умов, за яких громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи можуть звертатися до Конституційного Суду України за опосередкованим захистом своїх конституційних прав. Йдеться про звернення з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Оскільки пункт 2 частини першої статті 150 Конституції України не містить будь-яких застережень щодо суб'єктів права на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України, то неважко дійти висновку, що звертатися до Конституційного Суду України з цих питань може кожний.

Проте, як засвідчує практика, не всі звернення до Конституційного Суду України закінчуються ухваленням ним рішення. Більшості суб'єктів права на конституційне звернення, які просять дати офіційне тлумачення відповідних положень Конституції чи законів України, Конституційний Суд відмовляє, мотивуючи це невідповідністю звернення вимогам Закону України “Про Конституційний Суд України”.

У цьому контексті цікавою, на мою думку, є нормативно-правова база для прийняття Колегією суддів Конституційного Суду, а потім і Конституційним Судом України на своєму засіданні ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі.

Повноваження Конституційного Суду України, як відомо, визначаються статтями 147, 150, 151 Конституції України, положеннями інших статей Основного

Закону. Водночас Конституцією України передбачено, що порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом (стаття 153). Таким законом є чинний Закон України “Про Конституційний Суд України”.

Статтею 94 цього Закону визначено, що 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.

Таким чином, відсутність у матеріалах конституційного звернення даних про неоднозначне застосування судами, іншими органами державної влади положень Конституції України або законів України є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження за цим зверненням.

Отже, практика відкриття конституційного провадження щодо цієї категорії звернень формується одновекторно: якщо суди, інші органи державної влади застосовують відповідні нормативні положення однозначно, то особа позбавляється можливості довести правильність своєї позиції в спорі у тих випадках, коли однозначність рішень судів загальної юрисдикції або інших органів державної влади є хибною.

З огляду на таку практику в українських юридичних виданнях висловлюється думка про те, що положення статті 94 Закону України “Про Конституційний Суд України”, які є предметом дискусій, не відповідають Конституції України, оскільки звужують закріплені Конституцією права, і насамперед гарантоване Основним Законом держави право кожного на судовий захист¹.

Тому доводиться чекати моменту, коли вирішення цього питання Конституційним Судом буде зніційоване такими суб’єктами права на конституційне звернення, як Президент України, народні депутати України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Наведеними положеннями, по суті, й вичерпуються можливості захисту в Україні прав і свобод людини і громадянина в порядку конституційного судочинства. Цілком зрозуміло, що в контексті приписів статті 55 Конституції України захист прав і свобод людини і громадянина може здійснюватися також у порядку цивільного, кримінального або адміністративного судочинства. Оскільки сфера такого захисту не охоплюється темою нашого Колоквіуму, я обмежуся лише констатацією її існування в Україні.

Підкреслю принагідно, що між загальним та конституційним судочинством за певних умов виникає своєрідний тимчасовий естафетний зв’язок. Маю на увазі випадки, коли в процесі загального судочинства виникає спір щодо кон-

¹ Див.: О.Кожухов. Очевидное-неоднозначное. // Юридическая практика, 27 июля 2000 года.

ституційності норми закону, яка має застосовуватися судом. За цих умов відповідно до статті 83 Закону України “Про Конституційний Суд України” провадження у справі судом загальної юрисдикції зупиняється, за відповідним зверненням відкривається конституційне провадження у справі в Конституційному Суді України і така справа невідкладно розглядається ним.

Загальновідомо, що Європейський Суд з прав людини покликаний забезпечувати неухильне додержання та виконання норм Конвенції державами – учасницями Ради Європи. Він здійснює це завдання шляхом розгляду та вирішення конкретних справ, провадження в яких ним відкрито на основі індивідуальних скарг, поданих фізичною особою, групою осіб або неурядовою організацією. Можливе подання скарги на порушення Конвенції державою-членом Ради Європи з боку іншої держави-члена.

Ратифікація Україною Конвенції про захист прав людини та основних свобод дає можливість громадянину України, іноземцю, особі без громадянства звертатися до Європейського Суду з прав людини за захистом своїх прав і свобод, якщо вони вважають, що відповідні їх права і свободи порушені і не були захищені національними засобами правового захисту в Україні.

За даними Комітету з питань правової політики Верховної Ради України, за станом на липень 2000 року на розгляді в Європейському Суді з прав людини знаходилося близько 5 тисяч заяв громадян України (переважно з питань заборгованості у виплаті заробітної плати, повернення втрачених вкладів в установи Ощадного банку, діяльності довірчих товариств). Ймовірно, що Європейський Суд може відкрити за ними близько 20 справ¹.

Це може стосуватися, скажімо, справи “Салов проти України” щодо права на повернення заощаджень², яка зареєстрована в Секретаріаті цього Суду 23 квітня 1999 року. Згодом, у травні 1999 року, були визнані прийнятними заяви Алієва, Данькевича, Назаренка та Хохліча проти України³. Автори заяв скаржаться на порушення щодо них положень статті 3 Конвенції про захист прав людини та основних свобод: нелюдське поводження з ними на “дорозі смерті” після винесення смертного вироку. Невиконання рішень судів загальної юрисдикції у цивільних справах можуть бути предметом розгляду ще двох справ⁴, однією із сторін (відповідачем) у яких є Україна.

Зважаючи на ситуацію, що склалася, постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1998 року № 557 запроваджено посаду Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав людини та основних свобод, який за посадою є заступником Міністра юстиції України.

¹ Див.: Юліана Шевчук. Може, Євросуд навчить виконувати закони. // Голос України, 15 липня 2000 року, № 125.

² Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. // К., 2000. – С. 230.

³ Там само. – С. 230.

⁴ Там само.

Цією ж постановою затверджено Положення про Уповноваженого, яким визначено завдання, функції та повноваження Уповноваженого. Виконання Уповноваженим своїх функцій забезпечується Національним бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав людини та основних свобод, яке утворене у складі центрального апарату Міністерства юстиції України. Витрати, пов'язані з діяльністю зазначеного Національного бюро, фінансуються з державного бюджету.

Постанова Європейського Суду з прав людини юридично обов'язкова лише для держави – відповідача у справі. Проте нерідко значимість постанов Суду, як свідчить практика, виходить за національні межі, справляє вплив на право та судову практику й інших держав – членів Ради Європи.

Поки що Європейський Суд з прав людини не розглянув жодної справи проти Української держави, тому зараз досить складно вести мову про оцінку дієвості правових механізмів практичного забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина в контексті міжнародних стандартів з прав людини та основних свобод.

Враховуючи інформацію щодо великої кількості звернень, які надійшли з України до Європейського Суду з прав людини і зважаючи на можливі рішення Суду на користь авторів звернень, тобто проти нашої держави, в Україні досить серйозно ведеться підготовча робота із забезпечення належного виконання на її території рішень Європейського Суду.

Верховна Рада України в липні 2000 року прийняла у першому читанні низку законопроектів, що стосуються забезпечення виконання в Україні рішень Європейського Суду з прав людини¹. Постанови Європейського Суду в конкретних справах, що ним розглядалися, включені до переліку рішень, які підлягають виконанню в Україні органами державної виконавчої служби. Умисне невиконання посадовими особами постанови Європейського Суду з прав людини передбачено віднести до діянь, які є злочинами. Йдеться також про можливість встановлення матеріальної відповідальності Кабінету Міністрів України за порушення строків виконання постанови Європейського Суду.

Особливістю діяльності Європейського Суду з прав людини є те, що чимало прав безпосередньо в Конвенції про захист прав людини та основних свобод або ж у відповідних Протоколах до неї не сформульовано, а впливають з рішень самого Суду в результаті тлумачень відповідних положень Конвенції та Протоколів. "...Справжній смисл багатьох норм Конвенції, сформульованих здебільшого в надто абстрактній, часто оціночній формі, конститується, з'ясується лише після їх тлумачення і застосування у рішеннях Суду. Практика Суду розвивається за відверто прецедентним принципом"².

¹ Див. публікацію: "Да здравствует Европейский Суд, осмысленный и беспощадный". // Киевский телеграф, № 20, 17-23 июля 2000 года.

² Рабінович П. Рішення Європейського Суду з прав людини: до характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування // Практика Європейського Суду з прав людини: Рішення. Коментарі. – 1999. – № 1. – С. 358.

Окремі наші вчені в галузі права вважають, що в недалекому майбутньому суди України повинні будуть у своїх рішеннях застосовувати не тільки норми Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а й постанови Європейського Суду з прав людини, в яких дається тлумачення Конвенції. За таких обставин, на їх думку, знати прецедентне право Європейського Суду українські судді та інші суб'єкти захисту прав людини будуть зобов'язані¹.

Як на мене, можливі кілька шляхів застосування в правовій системі України положень Конвенції про захист прав людини та основних свобод, зокрема: прийняття спеціальних законів або доповнення чинних законів нормами, що впливають безпосередньо з Конвенції; тлумачення Конституційним Судом України чинних законів на основі або у контексті положень Конвенції та рішень Європейського Суду з прав людини; застосування конвенційних норм відповідно до приписів статті 9 Конституції України; виконання в порядку, встановленому Конвенцією та законодавством України, рішень Європейського Суду з прав людини, що стосуються України.

Зв'язок між Європейським Судом з прав людини та Конституційним Судом України у здійсненні їх повноважень опосередковується, на мою думку, механізмом прийняття Конституційним Судом України відповідних рішень у контексті тлумачень Європейським Судом Конвенції про захист прав людини та основних свобод або в контексті його правових позицій, висловлених у рішеннях у справах, подібних до тих, що розглядаються в Україні, зрозуміло, із забезпеченням верховенства Конституції України.

Загальний підсумок моєї доповіді може бути таким. У нашій державі створені і вдосконалюються належні правові механізми забезпечення прав і свобод людини і громадянина з урахуванням міжнародних стандартів з прав людини. Завданням органів державної влади є реалізація можливостей належного застосування цих механізмів в інтересах людини.

¹ Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. – К., 2000. – С. 239.

**ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ
В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ (СТАТТЯ 6)
ТА КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

К. Круїс,
колишній суддя Федерального
Конституційного Суду Німеччини

Тема судових процесуальних гарантій в Європейській Конвенції з прав людини, Основному Законі Німеччини та Конституції України є стрижневим аспектом питання про права людини. Кожна окремо взята особа підпорядкована державній владі і держава не надає їй можливості самостійно реалізовувати свої дійсні або ж уявні права. Тому виникає небезпека того, що людина може стати виключно об'єктом.

Яким чином реагує на цю проблему сучасна правова культура? Держави з правовим устроєм вживають запобіжних заходів для того, щоб підпорядковані їм громадяни, могли утвердитися як суб'єкти права, а отже, й відстояти свою людську гідність. З цією метою в статті 6 Європейської Конвенції з прав людини 1950 року, на додаток до Декларації про права людини від 1948 року, було сформульовано засадницькі принципи судового провадження. Вони, швидше всього, були запозичені з англо-американського процесуального права. При розгляді цивільних та кримінальних справ, незалежно від розуміння цих понять у судовій практиці Європейського Суду з прав людини, в абзаці четвертому статті 6 Європейської Конвенції з прав людини кожному гарантоване право на послідовне та відкрите провадження із дотриманням процесуальних норм в незалежному та неупередженому суді, діяльність якого базується на законі. Рішення суду має бути обгрунтованим і оприлюдненим, преса та громадськість з певних причин можуть усуватись лише від розгляду справи. У абзаці третьому статті 6 уточнено, що слід вважати провадженням із дотриманням процесуальних норм. У ній наведено невичерпний перелік процесуальних норм. До звинуваченого згідно з абзацом другим статті 6 Конвенції має застосовуватись принцип презумпції відсутності вини до моменту набуття чинності рішенням суду.

Таке стисле формулювання процесуальних гарантій, яке міститься в статті 6 Конвенції, не зустрічається більше ніде. Правоустрій демократичних держав передбачає поділ між гілками державної влади, а також незалежність судів та їх виключне підпорядкування закону, причому не лише писаному. Цьому організаційно-правовому та інституційному фундаменту протистоять більші або менші за обсягом суб'єктивні права, що надаються громадянам як суб'єктам права. Вони принципово ґрунтуються на законі, насамперед на відповідному процесуальному кодексі. Однак і в самій Конституції можуть бути сформульовані спеціальні основні принципи права у формі так званих фундаментальних процесуальних норм. Членство певної держави в Раді Європи, а, отже, і приєднання її до Європейської Конвенції з прав людини, передбачає згідно зі статтею 3 Статуту Ради Європи визнання та дотримання нею принципу верховенства права, а також того факту,

що кожній людині, на яку поширюється влада такої держави, повинні гарантуватись фундаментальні права і свободи. Крім того, ця держава має взяти на себе зобов'язання до співпраці над реалізацією завдання Ради Європи із забезпечення прав людини. Обов'язковою передумовою членства в Раді Європи є ще й конституційні гарантії побудови судової влади, що ґрунтується на законі, та її неупередженості. Якщо держава приєднується до Конвенції, то її положення мають знайти застосування в національній системі права чи то шляхом його трансформації, чи то завдяки відповідним змінам у національному процесуальному праві.

Саме таку ситуацію маємо в Федеративній Республіці Німеччина. В Основному Законі як організаційний конституційний принцип у статті 20, абзацах другому та третьому, закріплено поділ влади, а стрижневою нормою державного правоустрою визнано верховенство права. У розділі IX "Про судочинство" цю норму доповнено. Тут сформульовано гарантії незалежності суддів; вони керуються у своїй діяльності лише законом. Крім того, у цьому розділі вміщено й так звані фундаментальні процесуальні права, рівні за статусом основним конституційним правам. Це, зокрема, право на суддю, що розглядає справу відповідно до закону (стаття 101, абзац перший, речення 2 Основного Закону), судове слухання з дотриманням норм права (стаття 103, абзац перший Основного Закону), дотримання принципу *nulla poena sine lege* (стаття 103, абзац третій Основного Закону) та *ne bis in idem* (стаття 103, абзац третій Основного Закону). У статті 103 Основного Закону конкретизовано поняття свободи особистості, яке гарантується абзацом другим статті 2 Основного Закону: обмеження свободи допускаються лише на підставі формального закону, строк ув'язнення може бути подовжений лише за розпорядженням суду, встановлена заборона жорстокого поводження. Ці фундаментальні процесуальні права ведуть свій родовід від старих правових гарантій, сформульованих у процесуальних кодексах, що увійшли до Основного Закону ще в 1949 році і стали складовою конституційного права. Це було зроблено з метою відмежування від правового свавілля періоду нацизму.

Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина, який виник у 1948-1949 роках, є попередником нинішньої редакції Європейської Конвенції з прав людини. Однак у тлумаченні Федерального Конституційного Суду він повністю покриває собою зміст правових гарантій статті 6 Конвенції. Діяльність із тлумачення Основного Закону здійснюється Федеральним Конституційним Судом, головним чином, у ході проваджень за конституційними скаргами проти процесуальних рішень спеціалізованих судів. Спеціалізовані суди при тлумаченні та застосуванні в рамках своїх повноважень норм процесуального права, насамперед загальних застережень, сформульованих у них, повинні керуватися конституційними цінностями. Федеральний Конституційний Суд контролює дотримання судами цього принципу. Якщо суд не враховує ціннісні критерії, закріплені в Конституції, то як суб'єкт державної влади він ігнорує тим самим конституційні норми, а тому його рішення скасовується (рішення Федерального Конституційного Суду 18, 68/92).

Які конкретні наслідки випливають із сказаного вище для змістовної реалізації європейських прав людини в діяльності Федерального Конституційного Суду?

1. У статті 6 Європейської Конвенції з прав людини сформульовано вимогу судового правового захисту та рівного доступу до судів для кожного громадянина. Однак дієвий судовий правовий захист гарантовано і в Основному законі. Якщо державна влада в особі її органів порушує права громадянина, він має конституційне право на звернення до суду згідно з абзацом четвертим статті 19 Основного Закону. Гарантовано не лише право на доступ до суду, а й на ґрунтовний всебічний розгляд реальних та правових обставин предмета судового спору та на ухвалення суддівського рішення, що є обов'язковим для виконання (рішення Федерального Конституційного Суду 54, 277/292; постійна судова практика). Абзацом четвертим статті 19 Основного Закону гарантовано також правовий захист в межах належного часу (рішення Федерального Конституційного Суду 55, 249/269), ефективний правовий захист та належний рух справи по інстанціях, причому однаково як для забезпечених, так і для малозабезпечених осіб – громадян власної країни та іноземців (рішення Федерального Конституційного Суду 78, 88/99). Із комбінації загального права про захист свобод (стаття 2 I Основного Закону), загального положення про рівність (стаття 3 I Основного Закону) та принципу правової держави (стаття 20 III Основного Закону) випливають такі ж гарантії й для сфери цивільного правосуддя (насамперед, рішення Федерального Конституційного Суду 81, 347/356).

2. В абзаці першому статті 6 Європейської Конвенції з прав людини вміщено вимогу забезпечення провадження з дотриманням процесуальних норм, тобто провадження, що ґрунтується на рівності сторін, можливості особистої участі у вивченні та врахуванні доказів, отриманих правовим шляхом, а також дотримання мінімальних стандартів, які діють у правовій державі відповідно до абзацу третього.

У судовій практиці Федерального Конституційного Суду дано визначення принципу судового провадження з дотриманням процесуальних норм у зв'язку зі статтею 19 (абзац четвертий Основного Закону) і принципу правової держави, закріпленому в абзаці третьому статті 20 Основного Закону. Суб'єкт права може вимагати їх дотримання на підставі загального права про захист свобод (стаття 2, абзац перший) та загального принципу рівності (стаття 3, абзац перший). Вимога рівних можливостей захисту сторін на основі доказів, добутих правовим шляхом, що є складовою судового провадження з дотриманням процесуальних норм, впливає частково із статті 3 (абзац перший), частково – зі статті 103 (абзац перший – право на слухання) та зі статей 99 і 101 (абзац перший, речення 2 рішення Федерального Конституційного Суду 52, 131/146 і далі, 155, 164 і далі, 53, 131/144). Констатується той факт, що із права оскарженого на провадження з дотриманням процесуальних норм та принципу правової держави неможливо вивести конкретно сформульовані заборони чи вимоги. Його наслідки для судового провадження потребують конкретизації залежно від об'єктивних обставин справи (рішення Федерального Конституційного Суду

57, 250/275 і далі), а тому я зупинятимусь на окремих аспектах правової вимоги щодо провадження з дотриманням процесуальних норм. Вони розкриваються в багатій практиці судочинства щодо діапазону дії принципу правової держави. Дозволю собі лише зауважити, що вимоги статті 6 Європейської Конвенції з прав людини мали неабияке значення для цієї практики.

3. Особливо чітко це помітно у зв'язку із принципом презумпції невинності згідно зі статтею 6 (абзац другий Основного Закону). У рішенні від 26 березня 1987 року, в якому друга судова колегія вивела право оскарженого не вважатись винним до набуття чинності рішенням суду із принципу правової держави, у його зв'язку зі статтею 2 (абзац перший Основного Закону) Федеральний Конституційний Суд визнав, що при тлумаченні Основного Закону необхідно враховувати зміст та сучасний стан Європейської Конвенції з прав людини, якщо це не обмежує чи не знижує рівень захисту основних конституційних прав (рішення Федерального Конституційного Суду 74, 358/370). У цьому та наступному рішеннях (Федерального Конституційного Суду 82, 106 і далі) суд дає оцінку відповідним рішенням Європейського Суду з прав людини, цитуючи їх.

Висновки:

Судова практика Федерального Конституційного Суду мала своїм наслідком забезпечення захисту свобод і прав людини Основним Законом Німеччини, яке в цілому відповідає вимогам статті 6 Європейської Конвенції з прав людини. Федеральний Конституційний Суд при зверненні з обгрунтованою конституційною скаргою надавав допомогу суб'єкту звернення у забезпеченні його прав людини і громадянина, позбавляв його необхідності звертатися до суду у Страсбурзі. Скаржники, заяви яких залишались без задоволення в Карлсруе, як правило, не досягали успіху і в Страсбурзі. Однак надмірна завантаженість Федерального Конституційного Суду призводила до довготривалих судових проваджень. Детальніше мова про це йтиме в лекції пана професора Ді Фабіо, з якою він виступить у другій половині дня.

Україна як член Ради Європи теж ратифікувала Європейську Конвенцію з прав людини.

Якщо брати до уваги ті сфери життєдіяльності та предметні області, на які поширюються положення статті 6 Європейської Конвенції з прав людини, то матеріальні норми, сформульовані в Конституції України, можна цілком співвіднести з нормами Основного Закону Німеччини. Ці норми, на мій погляд, теж піддаються витлумаченню, результатом якого може стати констатація того, що сфера правових гарантій статті 6 Конвенції покривається національним конституційним правом. На основі принципів поділу влади (стаття 6) та верховенства права (стаття 8) статтями 124-126 Конституції України гарантовано правовий захист з боку незалежних судів. Відповідно до статті 55 Конституції України кожному громадянину надане право на доступ до судів, у тому числі й міжнародних. Чітко гарантовано також реалізацію окремих аспектів провадження із дотриманням процесуальних норм: наявність формального закону, право

на захист у суді згідно з законом, заборона жорстокого поводження, посягань на свободу людини (стаття 29), подвійного покарання за один і той же злочин (стаття 61, абзац перший), презумпція невинності, обов'язок збору доказів стороною звинувачення, заборона аналізу доказів, добутих із порушенням норм права (стаття 62). Крім того, відповідні вимоги впливають ще й з правового розуміння провадження, що ґрунтується на дотриманні процесуальних норм та принципів правової держави, та з права людини на вільний розвиток особистості, закріпленого у статті 23, а також принципу рівності, гарантованого статтями 24 і 26. Отже, в остаточному підсумку, маємо знайомий нам по Конституції Німеччини "правовий коктейль" з основних прав людини і громадянина.

Найважливішим способом утвердження європейських прав людини, гарантованих національною Конституцією у формі фундаментальних прав, зарекомендувала себе конституційна скарга. Вона дає можливість кожному громадянину безпосередньо звертатися до Федерального Конституційного Суду після того, як ним вичерпано всі можливості судового оскарження. Така можливість не впливає безпосередньо із Конституції України. Право на звернення до Конституційного Суду щодо офіційного та обов'язкового в правовому сенсі тлумачення ним Конституції надається згідно зі статтею 150 Конституції України лише Президенту України, народним депутатам України, Верховному Суду України та Уповноваженому з прав людини. Не можна не помітити, що Конституція України не лише проголошує досить високий рівень основних прав і свобод людини і громадянина, але й прагне втілити їх у життя і виходить з того, що особи, уповноважені звертатися до Конституційного Суду України, скористаються цими своїми повноваженнями. Ставиться завдання досягнути принаймні міжнародних стандартів, тобто насамперед стандартів Європейської Конвенції з прав людини. Це засвідчується положеннями статті 55 Конституції України, це ж підтверджується й пунктами 1 та 4 статті 3 Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". Згідно з положеннями цієї статті мета парламентського контролю, що здійснюється Уповноваженим з прав людини, полягає у захисті прав людини і громадянина, гарантованих Конституцією, законами та міжнародними угодами, та в гармонізації законодавства в цій сфері з Конституцією та міжнародними угодами.

Ця мета досягається можливістю для осіб, які шукають правового захисту, на звернення до Європейського Суду з прав людини з індивідуальною скаргою. Необхідно, щоб Уповноважений з прав людини в Україні скористався можливістю звернення до Конституційного Суду України і завдяки його судовій практиці сприяв якомога повнішій реалізації прав людини і громадянина. Лише офіційне тлумачення Конституції, що є прерогативою Конституційного Суду України, може дати необхідні імпульси для розвитку України як правової держави.

Поки що неможливо сказати, наскільки діяльність Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України може забезпечити досягнення цієї мети. Невдача була б прикрою не лише з точки зору національного судочинства, а й стала б розчаруванням для тих, хто сподівається, що зміцнення правоустрою в

Україні, сумісного з основними правами людини і громадянина та загальнолюдськими стандартами у сфері громадянських прав і свобод, сприяло б інтеграції та консолідації в інтересах державного розвитку під гаслом конституційного патріотизму.

Конституційний Суд України вже сьогодні намагається усунути наявні труднощі. На підставі статей 43 та 94 Закону “Про Конституційний Суд України” він визнав право на звернення до Конституційного Суду окремих громадян із проханням офіційного та обов’язкового тлумачення правових положень Конституції та законів України. Я не беруся судити про те, чи можна подібним шляхом досягти цілей, задекларованих у Конституції, і не вважаю для себе правомірним давати поради Конституційному Суду щодо конституційного права України. Конституційний Суд України сам має ухвалити відповідні рішення і віднайти свій власний шлях.

Якби йшлося про проблему в німецькому контексті, то певний поштовх до розв’язання цього питання могла б дати німецька теорія тлумачення. Мені, зокрема, спадають на думку міркування у зв’язку з нетрадиційним випадком “тихих” змін до Конституції у формі так званої системної трансформації (стаття Петера Лерхе в збірнику, присвяченому Вольфгангу Цайдлеру за 1987 рік. Том I. С.557, 564, 567). Вирішальним у цьому випадку став підхід, що ґрунтується на ідеї компенсації повноважень (Е.Кляйн “Компенсація повноважень та прав”. – 1981. – С.661 і далі). Згідно з нею функціональна слабкість одного державного органу стосовно інших може компенсуватися тоді, коли від цього потерпають фундаментальні інтереси загального суспільного блага. Подібна думка покладена в основу судової практики Європейського Суду в Люксембурзі, який надає директивам статусу закону прямої дії лише в тих випадках, коли не забезпечується їх своєчасне виконання політичними органами держав-членів і існує можливість їх безпосереднього застосування (рішення Європейського Суду від 19 січня 1982 року, справа 8/81, с. 53 і далі, яке покладене в основу рішення Федерального Конституційного Суду 75, 223 і далі). У таких випадках громадяни не можуть бути позбавлені переваг, що надаються їм правом. Отже, й тут можна говорити про можливість компенсації повноважень (компетенцій). Зрештою сама Конституція України в певному сенсі проголошує метою держави забезпечення високого рівня прав людини і громадянина. При цьому Уповноваженому з прав людини як політичному інституту поза межами судової влади відводиться принципово важлива роль. Якщо він не зможе чи не захоче наповнити її конкретним змістом, то саме Конституційний Суд України покликаний ліквідувати цю прогалину і забезпечити принаймні в наближеному вигляді функціонування системи, передбаченої Конституцією України. Конституційний Суд повинен був би ухвалити рішення про те, що до усунення слабого функціонального статусу Уповноваженого з прав людини він прийматиме для безпосереднього вирішення подання суб’єктів права, які мають принципове значення з точки зору забезпечення основних прав людини, якщо всі інші можливості судового оскарження вичерпані або не можуть бути застосовані суб’єктом звернення.

ПОПЕРЕДНІЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ І ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ *

М.Козюбра,

суддя Конституційного Суду України,
професор

Включення до конституційної юрисдикції спеціальних повноважень конституційних судів із захисту прав і свобод людини і громадянина є характерною рисою розвитку законодавства про судовий конституційний контроль більшості сучасних держав. Не є винятком тут як Німеччина, так і Україна, хоча способи захисту прав і свобод конституційними судами у цих країнах не ідентичні.

Якщо у ФРН існує інститут індивідуальної конституційної скарги, тобто безпосереднього звернення будь-якої особи до конституційного суду із скаргою на порушення її конституційних прав і свобод законом чи іншим актом публічної влади, то в Україні цей інститут відсутній. Проте це не означає, що захист прав і свобод здійснюється Конституційним Судом України виключно опосередковано, через вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів, коло суб'єктів звернення щодо яких Конституцією України обмежене. Це Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Верховна Рада Автономної Республіки Крим (частина перша статті 150 Конституції України). Відсутність інституту конституційної скарги в Україні певною мірою компенсується правом громадян України, іноземців, осіб без громадянства, а також юридичних осіб звертатися до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення Конституції України та законів України, що як самостійне повноваження не властиве конституційній практиці ФРН та інших країн. Можна, очевидно, по-різному ставитися до цих положень українського законодавства (є в них як позитивні, так і негативні сторони), проте навряд чи можна заперечити, що загалом вони знаходяться в руслі зазначених цивілізаційних тенденцій розширення повноважень органів судового конституційного контролю у захисті прав і свобод.

Конституція України містить ще одну істотну особливість щодо цього. Вона передбачає попередній конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Конституції щодо їх відповідності, зокрема, гарантованим нею правам і свободам. Відповідно до статті 157 Конституції України Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. У статті 159 Конституції України говориться, що законопроект про внесення змін до неї розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції (стаття 158 передбачає, що

* Стаття підготовлена на основі виступу на німецько-українському колоквиумі

законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше, ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України).

Як відомо, попередній (превентивний) судовий конституційний контроль має місце у багатьох європейських країнах. Проте за об'єктами, обсягом та юридичними наслідками він істотно відрізняється. Здебільшого об'єктами попереднього конституційного контролю є прийняті парламентами закони, насамперед конституційні й органічні, перед їх промудрацією, закони про міжнародні договори перед їх ратифікацією тощо.

Попередній контроль законопроектів про внесення змін до Конституції у практиці зарубіжних країн зустрічається нечасто.

Незважаючи на відмінності в об'єктах, обсязі та юридичних наслідках попередньому конституційному контролю притаманні й спільні риси, як і споріднені, остаточно не розв'язані питання. До них, зокрема, належать:

- питання суб'єктів ініціювання попереднього контролю (їх коло набагато обмеженіше від кола суб'єктів наступного контролю; з нього виключаються, як правило, фізичні і юридичні особи);

- питання про початковий момент процедури попереднього контролю (він має здійснюватися до початку розгляду в парламенті чи після; якщо після, то на якій стадії);

- питання характеру попереднього контролю за юридичними наслідками (він є зобов'язуючим чи консультативним);

- питання щодо долі законопроекту, в який після позитивного висновку Конституційного Суду України парламентом внесені поправки до нього.

З більшості цих питань Конституційний Суд України більш-менш визначився, висловивши своє ставлення до них у своєму Рішенні у справі щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України). Ухвалюючи це Рішення, Конституційний Суд України виходив з того, що вирішення питань про внесення змін до Конституції України належить до компетенції Верховної Ради України. Отже, суб'єкти, що ініціюють внесення таких змін (відповідно до статей 154 і 156 Конституції України ними можуть бути Президент України, не менш як третина чи не менш як дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України), мають вносити відповідні законопроекти саме на розгляд Верховної Ради України, а не направляти їх попередньо на висновок Конституційного Суду України, як це інколи мало місце у практиці.

Конституційний Суд України згідно зі статтею 159 Конституції України надає висновок щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Кон-

ституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України виключно Верховній Раді України, а не суб'єктам, які вносять ці законопроекти. Тому згідно з названим Рішенням Конституційного Суду України тільки Верховна Рада України може бути суб'єктом конституційного звернення з цих питань до Конституційного Суду України.

Звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України за висновком щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, а не факультативним, оскільки, як уже зазначалося, вона може розглядати такий законопроект лише за наявності висновку Конституційного Суду України.

Досить чітку позицію Конституційний Суд України посів також щодо питання про початковий момент процедури попереднього контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України. Як зазначається в мотивувальній частині названого Рішення Конституційного Суду України, його висновок має бути надано після внесення законопроекту до Верховної Ради України, але до початку його розгляду на її пленарному засіданні. Наявність висновку Конституційного Суду про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є необхідною умовою його розгляду.

Хоча така позиція Конституційного Суду України в цьому питанні, як показав наступний досвід його роботи, призвела до того, що Верховна Рада України практично усунулась від будь-якої оцінки поданих до неї законопроектів про внесення змін до Конституції України (навіть на рівні комітетів), направляючи їх на висновок Конституційного Суду автоматично, що ускладнило його роботу, все ж зазначена позиція має логіку. Надаючи висновок про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України до початку його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради, а не після його попереднього схвалення більшістю від її конституційного складу (стаття 155 Конституції України), Конституційний Суд тим самим не перетворюється на безпосереднього суб'єкта конституційного процесу, що є важливим з точки зору додержання конституційного принципу поділу влади.

При вирішенні цього питання він виступає переважно як своєрідний експерт законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Висновок Конституційного Суду щодо відповідності такого законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України має для Верховної Ради зобов'язуючий, а не консультативний характер. Це, як зазначається у названому Рішенні Конституційного Суду України, впливає, зокрема, із частини п'ятої статті 124 Конституції України, згідно з якою всі судові рішення (включаючи рішення Конституційного Суду України) незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України. Тільки за умови обов'язковості висновку Конституційного Суду України для Верховної Ради України він матиме значення гарантій додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та її стабільності.

У зв'язку з цим у результативній частині названого Рішення Конституційного Суду України наголошується на тому, що “у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України”.

Проте є питання, позиції Конституційного Суду України з яких чітко не визначилися, що призводить до ускладнень у прийнятті ним висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158.

Це, насамперед, питання меж попереднього контролю. Причому, воно має два аспекти, які з певною мірою умовності можна назвати юридичним і політичним.

Перший з них – юридичний – стосується з'ясування змісту словосполучення “якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина”, яке містить стаття 157 Конституції. Думки щодо його розуміння серед фахівців, у тому числі суддів, розходяться. Одні з них вважають, що у названій статті йдеться виключно про пряме обмеження чи скасування прав і свобод, передбачених розділом II Конституції України, інші вкладають у словосполучення ширший зміст, який дозволяє констатувати можливість не тільки прямого, а й опосередкованого контролю, якщо не повного скасування, то, принаймні, обмеження прав і свобод людини і громадянина.

На мою думку, останній підхід до тлумачення “обмеження прав і свобод” є більш реалістичним. Як свідчить історичний досвід, у тому числі наш вітчизняний, навіть найреакційніші, тоталітарні режими намагаються прикрити своє владарювання більш-менш респектабельним конституційним фасадом (згадаймо “найдемократичнішу в світі” сталінську Конституцію, чи Веймарську конституцію, яка й за фашистського режиму в Німеччині залишалася без змін).

І це зрозуміло. Цілковите нехтування надбаннями світової цивілізації в галузі прав і свобод людини і громадянина неминуче призводить до ізоляції таких режимів, а зрештою – і до їх політичного банкрутства. А ось нейтралізувати можливості їх реалізації вони зовсім не проти. Для цього існує чимало способів, серед яких пряме скасування зафіксованих у конституціях основних прав і свобод посідає далеко не провідне місце. Це часто робиться за допомогою істотного ускладнення механізмів їх реалізації і захисту, порушення балансу між законодавчою і виконавчою гілками влади, а то й повної відмови від принципу поділу влади, посягання на принцип незалежності суддів або й взагалі створення квазісудових органів, зведення нанівець повноважень органів місцевого самоврядування тощо.

Другий – політичний – аспект меж попереднього контролю зводиться переважно до з'ясування меж втручання Конституційного Суду в процес внесення змін до Конституції. Слід зазначити, що цей аспект виявився ще складнішим, ніж попередній.

Процес внесення змін до Конституції – це процес переважно політичний. Хоча, на відміну від судів загальної юрисдикції, Конституційний Суд є більш політизованим уже в силу самого предмета конституційної юрисдикції, все ж він має утримуватися від надмірної політизації, яка, як свідчить досвід інших країн, призводить до втрати ним незалежності. Тому при здійсненні попереднього контролю Конституційному Суду важливо знайти ту “золоту середину”, яка дозволила б йому, з одного боку, залишатися незалежним і неупередженим органом, що міцно стоїть поза політичною боротьбою на сторожі закріплених Конституцією основних прав і свобод людини і громадянина, а з другого, – не стати на позиції крайнього формалізму, що не має нічого спільного з охороною Конституції.

Повноваження Конституційного Суду визначені Конституцією; вихід за їх межі може призвести не тільки до безпосереднього його включення в політичний процес, а й до порушення принципу поділу влади, оскільки є загроза перебрання ним на себе функцій інших державних органів, зокрема Верховної Ради України. Ця обставина теж має стримуюче для Конституційного Суду значення.

Пошук зазначеної “золотої середини”, яка дозволяла б Конституційному Суду України утримуватися в межах своїх повноважень і активно не включатись у конституційний процес, на мій погляд, полегшиться, якщо враховувати природу попереднього конституційного контролю.

Як і наступний контроль, він має свої як позитивні, так і негативні риси. До позитивних рис попереднього контролю відносять, насамперед, те, що він дозволяє попередити прийняття неконституційного акта. В Україні в цьому випадку він дає можливість попередити внесення таких змін до Конституції України, які призводять до скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, тим самим перешкодити зниженню рівня її правості, оскільки суб’єктивні права і свободи є невід’ємним компонентом самого права як соціального явища.

По-друге, попередній конституційний контроль сприяє стабільності Конституції України, що в умовах своєрідного «буму» щодо внесення змін до неї, який розпочався минулого року і триває нині, слід розцінювати, на мою думку, як позитивне явище (хоча гальмування попереднім контролем законодавчого процесу здебільшого відносять до його недоліків).

Оскільки при попередньому контролі Конституційний Суд України виступає, як уже зазначалося, насамперед, як специфічний експерт, це відкриває можливості для висловлення ним власних думок та застережень щодо запропонованого законопроекту, які інколи виходять за межі суто формальної його оцінки щодо відповідності вимогам статті 157 Конституції України. Такі можливості Конституційним Судом України використовувалися, зокрема, у висновках у справах щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України), проекту Закону України “Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референ-

думу 16.04.2000 року”, поданого народними депутатами України (справа про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України) тощо. Застереження, зроблені Конституційним Судом України у названих справах щодо відсутності чіткості вживаної у законопроектах термінології, необхідності системного підходу до пропонованих змін тощо, дехто із суддів розцінив як вихід Конституційного Суду України за межі своїх повноважень, оскільки останній має діяти виключно в режимі *de lege lata*, тобто з позиції закону, який діє, а не того, який є бажаним (*de lege ferenda*).

Не вдаючися тут до аналізу застережень Конституційного Суду України у зазначених конкретних справах (вони були оцінені неоднозначно не тільки окремими суддями, а й народними депутатами України), дозволю собі висловити власну думку щодо можливості таких застережень в боку Конституційного Суду в принципі.

Мені уявляється, що як кваліфікований експерт він не може ухилитися від того, щоб не звернути увагу Верховної Ради України як суб'єкта звернення до Конституційного Суду України і одного з основних учасників конституційного процесу на очевидні свідомі чи несвідомі суперечності (зокрема із статтями Конституції, до яких зміни не пропонуються), прогалини та інші упущення, що мають місце в законопроекті. Навряд чи таке ухилення сприятиме авторитету Конституційного Суду України.

Це стає ще очевиднішим, якщо врахувати, що на відміну від Конституційного Суду ФРН, який має право наступного конституційного контролю щодо законів про внесення змін до Основного закону ФРН (це впливає, зокрема, з частини третьої статті 79 Основного закону ФРН), Конституційний Суд України повноваженням здійснювати наступний матеріальний конституційний контроль за законами про внесення змін до Конституції України не наділений. Такі закони, як впливає із Конституції України, можуть бути предметом розгляду Конституційним Судом України лише у випадку порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (стаття 152), зокрема недотримання вимог статті 159 Конституції України.

Оскільки закони про внесення змін до Конституції України не мають самостійного значення, а є складовою частиною Конституції, їх юридичні недоліки автоматично стають недоліками (нерідко істотними) самої Конституції. Мета ж превентивного конституційного контролю полягає в тому, щоб, принаймні, зменшити їх кількість.

Звичайно, застереження Конституційного Суду навіть в разі їх неминучості мають носити виключно юридичний характер, не вдаючись до оцінки політичної доцільності чи недоцільності пропонованих змін до Конституції України. За такої умови надмірна політизація Конституційному Суду України навряд чи загрожуватиме.

**ПРАВО НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ
(ДОДАТКОВИЙ ПРОТОКОЛ № 1
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ,
СТАТТЯ 3)**

К.Грасхоф,
суддя Федерального Конституційного
Суду Німеччини

Стаття 3 сформульована у такий спосіб: високі договірні сторони зобов'язуються протягом належних проміжків часу проводити вільні і таємні вибори за умов, що забезпечують вільне волевиявлення народу при виборі органів законодавчої влади.

Тим самим положення статті 3 не вписуються в рамки інших правових гарантій, де йдеться про “права” людини. А тому з'являється можливість для припущення, що у статті 3 йдеться не про індивідуальне право, порушення якого можуть оскаржуватись громадянином до Європейського Суду з прав людини. Більше того, може виникнути думка, що тут йдеться лише про зобов'язання, взяті на себе державами, порушення яких може бути оскаржене до Європейського Суду з прав людини шляхом позову однієї держави до іншої. Проте такій думці суперечать пояснення, наведені у статті 5 Додаткового протоколу № 1 та додатковій статті 3 до Європейської Конвенції з прав людини про те, що на них поширюються всі чинні положення Конвенції, в тому числі й право на індивідуальне оскарження. Відповідно, в судовій практиці Європейського Суду та в спеціальній літературі визнається той факт, що в статті 3 **кожному громадянину** гарантується **активне і пасивне виборче право** у формуванні законодавчих органів своєї держави і сформульовано єдине фундаментальне політичне право самої Конвенції. Таке тлумачення було підтверджене договірними сторонами у Додатку до Додаткового протоколу № 11, в якому статтю 3 Додаткового протоколу офіційно названо “Правом на вільні вибори”.

Після з'ясування факту, що в статті 3 в цілому закріплено суб'єктивне право окремої особи, виникає питання про те, що є **змістом цього індивідуального права** – інакше кажучи, про обсяг дії правових гарантій статті. Тут потрібно розрізняти три основні сфери.

Цілком очевидною є перша сфера, що відкриває громадянам держав-учасниць договору право на участь у виборах, які проводяться їх державою, шляхом вільного і таємного голосування та право на висування своєї кандидатури. Однак її передумовою є дві інші сфери, що впливають із статті 3: по-перше, в ній передбачається наявність у державах-учасниках договору законодавчого органу, котрий обирається населенням. Стаття 3 гарантує тим самим право кожного громадянина вимагати наявності органу законодавчої влади, що має обиратись народом, тобто в певному сенсі й самої демократії. Якби в одній з держав внаслідок, скажімо, державного перевороту без жодної заміни було розпущено законодавчий орган, або ж позбавлено парламент суттєвих законодавчих повнова-

жень і покладено їх на орган державної влади, сформований не шляхом виборів, це означало б порушення індивідуального права, передбаченого статтею 3.

Іншою сферою дії правових гарантій статті є право громадян на участь у політичному житті. Вона стає на заваді можливим спробам держави порушити строки демократичної легітимності обраного парламенту шляхом проведення виборів через великі проміжки часу або відкладення виборів, час яких настав. У статті 3 сформульована вимога проведення виборів “протягом належних проміжків часу” і закріплено індивідуальне право громадянина наполягати на дотриманні належних строків виборів і належного терміну повноважень парламенту чергового скликання.

Після тлумачення статті 38 Основного Закону Федеральним Конституційним Судом Німеччини суб’єктивне виборче право в цій країні теж поширюється на названі вище три основні сфери правових гарантій.

Треба враховувати й те, що суб’єктивне право громадянина на участь у виборах і висування своєї кандидатури в німецькому Основному Законі забезпечено навіть на якісно вищому рівні. Цей закон гарантує не лише участь у прямих і таємних виборах, а й рівне, загальне та пряме виборче право. Суб’єктивне право громадянина наполягати на проведенні чергових виборів було визнано ще у рішенні Федерального Конституційного Суду (ФКС) від 1951 року, тобто відразу ж після його створення в одній з перших ухвал (ФКС 1, 14, 33) і підтверджено пізнішими рішеннями (ФКС 13, 54, 91). У рішенні Суду щодо Маастрихтського Договору (ФКС 89, 155, 171 і далі) поширено сферу дії правових гарантій, що впливають з права громадян обирати німецький Бундестаг, у результаті чого право обирати орган законодавчої влади запобігає ще й “вимиванню” повноважень виборного органу на користь іншого органу, сформованого поза виборами громадян.

Однак суперечності щодо обох названих вище сфер дії правових гарантій, покликаних забезпечити проведення самих виборів в цілому і закріплення суттєвих повноважень за виборним органом, є досить непоширеним явищем як у сфері дії Європейської Конвенції з прав людини, так і на території Федеративної Республіки Німеччини. У Німеччині взагалі лише раз було зафіксовано порушення цього права (ФКС 1, 14).

Набагато частіше трапляються випадки, в яких йдеться про реалізацію активного та пасивного виборчого права та дотримання принципів виборчого права.

Йдеться про те, **за яких передумов** громадянину **в порядку винятку** може бути **відмовлено** в реалізації свого активного чи пасивного виборчого права. Тут тлумачення Європейської Конвенції з прав людини та статті 38 німецького Основного Закону співпадають. Існує лише кілька й досі відкритих спірних питань. Загальноновизнаним фактом є те, що:

- для здійснення активного та пасивного виборчого права можуть висуватись певні (різні для кожного різновиду) вікові вимоги;
- виборче право може ставитись у залежність від наявності певного громадянства;

– можуть висуватись вимоги щодо зв'язку з територією відповідної держави, а тому не існує автоматичного права на участь у виборах для громадян держави, що мешкають за кордоном;

– існують певні причини, наприклад, висновок суду про наявність психічного захворювання або ж вирок суду про притягнення до кримінальної відповідальності за скоєння особливо важких злочинів, що тягнуть за собою позбавлення права на участь у виборах.

Цікаві суперечки точаться навколо питання про можливість визнання за дітьми права на участь у виборах та делегування цього права їх батькам, які таким чином, окрім власного голосу, здобували б ще й додаткові голоси відповідно до кількості дітей у сім'ї. Посилення ваги голосу багатодітних сімей могло б спонукати партії звернути особливу увагу на підтримку сім'ї.

Набагато частіше трапляються суперечності в рамках іншої категорії випадків, зокрема, коли йдеться про **реалізацію засад виборчого права**. В Конституції Федеративної Республіки Німеччини, як і в Конституції України, закріплено п'ять засадницьких принципів виборчого права, тобто гарантуються **рівні, прямі, загальні, вільні та таємні** вибори. На противагу цьому, правові гарантії щодо виборчого права, захищеного статтею 3 Додаткового протоколу, прямо поширюються лише на принципи вільних та таємних виборів.

Щоправда, існують вагомі підстави на користь непоширення принципу прямих виборів на всі держави-учасниці договору. Так, виборче право в США засвідчує, що залучення виборців до цього процесу теж дає можливість проведення цілком демократичних виборів.

Однак відсутність посилань на принцип **рівних та загальних** виборів не означає, що договірні сторони вважають можливим проведення демократичних виборів без його дотримання. На суб'єктивне виборче право, гарантоване статтею 3 Додаткового протоколу, поширюється, зокрема, заборона на дискримінацію, сформульована в статті 14 Конвенції. Потрібно виходити з того, що стаття 3 Додаткового протоколу № 1 не містить вичерпного переліку засадницьких принципів демократичних виборів. Це підтверджується й історією її виникнення. Держави-учасниці договору не могли досягти порозуміння щодо конкретних передумов, які визначають поняття рівних та загальних виборів. Велика Британія побоювалась, насамперед, того, що органи Ради Європи могли б витлумачити суто мажоритарне виборче право як таке, що суперечить вимозі про рівні вибори. Це й стало причиною того, що стаття 3 не містить прямих гарантій рівних та загальних виборів.

Внаслідок цього, в судовій практиці Європейського Суду та в спеціальній літературі з питань Європейської Комісії з прав людини не існує усталеної думки щодо вимог до рівних виборів, необхідних з точки зору демократії. Існує однастайність лише в одному: стаття 3 не містить вимог щодо застосування певної виборчої системи, наприклад, пропорційної, яка дає можливість найбільш виваженого врахування голосів виборців. А тому застосування цієї системи

можливе і в одномандатних округах; навіть з огляду на те, що голоси багатьох виборців (після однакової процедури їх підрахунку) можуть виявитись безрезультатними. А тому існує навіть думка, що в умовах суто мажоритарної виборчої системи у виборця немає не те що права на рівність шансів для свого голосу, а й навіть права обирати у більш-менш однакових за розміром виборчих округах. Довільне формування виборчих округів порушує положення статті 3 Додаткового протоколу (Коментар до Європейської Комісії з прав людини, 1986, стаття 3 Додаткового протоколу № 1).

Так, зокрема, Європейський Суд відхилив чимало позовів проти застосування британської мажоритарної виборчої системи в одномандатних округах. Йшлося про випадки, в яких Ліберальна партія під час парламентських виборів 1974 року за рахунок 19,3 % голосів отримала лише 14 з 635 парламентських мандатів, тоді як Лейбористська партія, котра здобула 37,1 % всіх голосів, отримала 301 мандат, а Консервативна партія, 37,9 % голосів, – 297 мандатів. У 1979 році Ліберальна партія, за яку віддали голоси 13,8 % виборців, здобула лише 1,7 % мандатів.

З урахуванням відсутності чіткого врегулювання засадницького принципу виборчого права про рівність виборів не є дивним те, що мені не вдалось відшукати жодного рішення Європейського Суду чи Комісії, що існувала до нього, в якому визнавався б факт порушення принципу рівних виборів при їх проведенні в державах-учасниках договору. За творцями виборчого законодавства постійно зберігається досить широка свобода дій. На противагу цьому, німецький Федеральний Конституційний Суд надає таку свободу дій творцям законодавчого права лише при ухваленні рішень щодо вибору моделі виборчої системи. Він постійно наголошує на тому, що суб'єкт виборчого законодавства може прийняти рішення і на користь суто мажоритарної виборчої системи. Однак такі формулювання суду виносились ним лише побіжно, безвідносно до якогось конкретного випадку, бо за весь час діяльності Федерального Конституційного Суду мажоритарної виборчої системи в чистому вигляді не існувало на практиці. Отже, залишається чекати, яке рішення ухвалить Суд за наявності таких результатів виборів, які можна було б порівняти з наведеною вище ситуацією у Великій Британії.

У процесі тривалої і усталеної судової практики Федеральний Конституційний Суд дійшов висновку, що всі норми, які приймаються стосовно виборчого права, за винятком рішень щодо вибору відповідної системи, повинні забезпечувати застосування таких формальних процедур, які б забезпечували рівне ставлення до голосів виборців. При формулюванні вимоги формальної рівності суд керувався принципом демократії. Розбіжності у ставленні до голосів виборців допускаються лише в тих випадках, коли для цього існують особливі, виправдані з точки зору Конституції підстави.

Із принципів **свободи та конфіденційності** виборів, гарантованих статтею 3 Додаткового протоколу № 1, при тлумаченні їх органами Ради Європи випливають такі ж вимоги, як і ті, що були сформульовані в процесі судової практики німецьким Федеральним Конституційним Судом для Федеративної Республіки Німеччини.

Принцип **свободи вибору** має гарантувати вільне волевиявлення громадян. Забороняється застосування примусу в будь-якій формі щодо вибору кандидатів чи партій. Держава зобов'язана сформулювати свої закони в такий спосіб, щоб усунути можливість тиску на громадян з правом голосу як з боку держави, так і з боку приватних осіб. Забороняється залякування громадян, шантажування їх можливими небажаними наслідками та будь-які інші спроби обмежень свободи виборця. Однак вимоги щодо заборони надто великих видатків на передвиборчі кампанії чи рекламу вважаються в цілому малоприйнятними.

Обов'язкова участь у виборах не вважається органами Ради Європи порушенням свободи виборів, якщо кожному виборцеві в рамках таємних виборів надана можливість подати недійсний голос.

Якщо розглянути ситуацію з виборами в деяких державах колишнього Радянського Союзу, то найбільшу небезпеку в плані свободи виборів треба вбачати, на мій погляд, в обмеженнях вільного пасивного виборчого права. Постійно надходять скарги щодо складу виборчих комісій, які виносять рішення про допуск до участі у виборах партій або окремих кандидатів.

Наскільки мені відомо, органам Ради Європи досі не доводилось виносити жодного рішення, що стосується порушень принципу **таємних виборів**. Це свідчить про те, що країни-учасниці договору ефективно забезпечують таємницю вибору своїх громадян.

Вище йшлося про зміст **індивідуального права**, яким наділяє громадян країн-учасниць договору стаття 3. Однак це право може бути **ефективно гарантоване** лише за умови можливості його **реалізації** відповідним суб'єктом. Дієвим способом реалізації може бути лише розгляд конкретних ситуацій національними судами. Адже наслідком індивідуального позову до Європейського Суду у Страсбурзі може бути лише **констатація правопорушення** з боку держави-члена. А тому статтею 13 Європейської Конвенції з прав людини на держав-членів покладається обов'язок створення ефективної національної інстанції з оскарження порушень суб'єктивних прав, що впливають з Конвенції.

Статтею 19, абзацом 4 Конституції Німеччини передбачена можливість звернення до суду в разі порушення суб'єктивних прав виборця з боку державної влади.

Стосовно правової ситуації в Україні у мене немає повної ясності. Стаття 55 Конституції України не надає можливості звернення до суду в усіх випадках порушень суб'єктивних прав, до яких згідно зі статтею 38 Конституції України належить і виборче право. Однак цією статтею передбачене право звернення до уповноваженого з прав людини. Проте цей інститут може цілком вважатись "національною інстанцією", існування якої саме й вимагається статтею 13 Європейської Конвенції з прав людини.

Питання про те, які **вимоги щодо ефективного механізму реалізації суб'єктивного виборчого права, гарантованого статтею 3 Додаткового протоколу № 1**, висуває **Конвенція з прав людини**, залишається й досі не вирішеним у судовій

практиці органів Ради Європи і не розглянутим у спеціальній літературі. Це викликає особливий подив, бо саме в цій царині в Німеччині й досі є відкриті питання. Реалізація індивідуального виборчого права в судовому порядку породжує проблеми у зв'язку з тим, що вона наштовхується на ту обставину, що голос окремо взятого виборця є лише мізерною частиною процедури розподілу парламентських мандатів, а тому порушення засадницьких принципів виборчого права стосовно цього одного голосу виборця, як правило, не має жодного впливу на правильність рішення щодо розподілу місць у парламенті, а, отже, й на склад цього парламенту. Склад обраного з дотриманням демократичних процедур парламенту підлягає захисту, а тому у випадках порушень суб'єктивного виборчого права окремих виборців до нього можуть вноситись корективи лише тоді, коли буде встановлено, що ці правопорушення вплинули на розподіл місць у парламенті. На практиці це означає, що порушення суб'єктивного виборчого права після проведення виборів часто не може бути виправлене, а саме суб'єктивне виборче право – реалізоване. Тому в усіх випадках доводиться рахуватися лише з можливістю констатації порушення суб'єктивного виборчого права.

Саме з цієї причини в Німеччині суб'єктивне право громадянина на дотримання засадницьких принципів виборчого права та здійснення його активного і суб'єктивного виборчого права додатково захищене процедурою перевірки виборів, передбаченою Конституцією з метою забезпечення належного формування парламенту та контролю за цим процесом. Процедура перевірки виборів як першої інстанції здійснюється німецьким парламентом – Бундестагом. На противагу їй існує право оскарження до Федерального Конституційного Суду. Право звертатись з протестом проти рішень Бундестагу з цього питання надається кожному виборцеві. Однак виборець, звернення якого до Бундестагу не дало очікуваного результату, може подавати скаргу до Федерального Конституційного Суду лише тоді, коли до його скарги приєднається шляхом її підпису принаймні ще 100 виборців.

Іншої можливості звернення до суду з метою реалізації свого індивідуального виборчого права в рамках існуючого правового поля, ухваленого Федеральним Конституційним Судом, для виборців не існує. На думку Федерального Конституційного Суду, це впливає зі статті 41 Основного Закону, згідно з якою перевірка виборів належить до компетенції Бундестагу і передбачена можливість оскарження прийнятого Бундестагом рішення до Федерального Конституційного Суду. А тому загальні гарантії статті 19, абзац 4, Основного Закону щодо можливості судового оскарження в цьому випадку не повинні застосовуватись. На практиці це означає, що виборець, який вважає, що порушено його суб'єктивне виборче право, хоча й може звернутись з протестом до Бундестагу, але не може оскаржити його рішення в суді особисто, бо для цього необхідні підписи під скарою принаймні ще сотні інших виборців.

Органи Ради Європи досі не висловлювали свого заперечення чи протесту проти цього обмеження в правовому захисті реалізації суб'єктивного виборчого права. Провадження з цього питання теж невідомі.

Насамкінець треба зробити висновок, що Додатковий протокол № 1 з точки зору матеріального права в достатній мірі гарантує суб'єктивне право громадянина на активну і пасивну участь у вільних, таємних та, в принципі, рівних і загальних виборах. У випадках порушень цього індивідуального права країною-членом договору, реалізація цього права окремим громадянином часто виявляється неможливою. На рівні Ради Європи ця проблема досі не розглядалась. Але й там так само, як і в Німеччині, з огляду на особливості, іманентно притаманні виборчому праву, та відсутність можливості іншого правового врегулювання, дотримуються думки, що голос кожного окремо взятого виборця після здійснення масової процедури виборів та процедури розподілу місць у парламенті, в ході якої – залежно від виборчої системи – збираються воедино всі голоси виборців, не може бути індивідуально врахований, а його належне врахування надалі теж неможливе.

До цього ж потрібно додати, що правові можливості виборця протидіяти шляхом звернення до суду симптомам порушення його суб'єктивного виборчого права ще напередодні виборів (у межах правової ситуації, ухваленої Федеральним Конституційним Судом) теж залишаються доволі обмеженими. У таких випадках, як правило, висувається контраргумент про те, що подібні індивідуальні скарги можуть стати на заваді своєчасній організації та здійсненню масової процедури виборів.

**ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД
КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ
ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ФІЗИЧНИХ
ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ**

В.Тихий,

суддя Конституційного Суду України

Захист конституційних прав і свобод є основним напрямом діяльності Конституційного Суду України. Він здійснюється при розгляді практично кожної справи.

Велике значення в захисті цих прав і свобод має надання громадянам України, іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам права на конституційне звернення до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України (пункт 2 частини 1 статті 150 Конституції України, стаття 42 Закону України “Про Конституційний Суд України”). При цьому юридичні особи повинні бути юридичними особами права України. Не мають права на конституційне звернення особи публічного права. Вони підлегли державі і тому не є носіями (суб’єктами) основних прав і свобод.

Згідно зі статтями 42 і 94 Закону України “Про Конституційний Суд України” суб’єктом права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України (далі – юридичне тлумачення) можуть бути лише ті громадяни України, іноземці, особи без громадянства або юридичні особи, які вважають, що неоднозначне застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади може призвести або призвело до порушення їх конституційних прав і свобод. Тобто фізична чи юридична особи повинні бути особисто (безпосередньо) конкретно зацікавленими у рішенні Конституційного Суду України (мають процесуальну правоздатність), адже саме їх конституційним правам і свободам завдана певна шкода або створена небезпека її спричинення.

Таким чином, Конституцією та законами України надається можливість особам фактично подавати конституційні скарги до Конституційного Суду України про захист своїх конституційних прав, а Конституційний Суд України зобов’язаний дати офіційне тлумачення – роз’яснення певних положень Конституції та законів України.

Об’єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України є чинна Конституція України та закони України, прийняті як до, так і після набуття чинності Конституцією України. Закони, які не набрали чинності або втратили силу, офіційному тлумаченню Конституційним Судом України не підлягають. Але підлягають офіційному тлумаченню Конституційним Судом України ультраактивні закони або їх окремі положення, оскільки вони мають переживаючу силу і застосовуються на практиці.

Конституційне звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб про офіційне тлумачення Конституції України або законів України, яке відповідає вимогам (умовам), передбаченим Конституцією України та статтею 42 Закону України “Про Конституційний Суд України”, як за формою, так і за змістом, є приводом для розгляду справи про офіційне тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України.

Підставою для конституційного звернення громадян України та іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб до Конституційного Суду України про офіційне 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.

Неоднозначність (множинність) застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади полягає в тому, що за юридично однакових обставин у справах однієї і тієї ж категорії положення Конституції України або законів України застосовуються по-різному, неоднаково в правозастосовній загальнодержавній практиці, тобто практиці країни в цілому. Конституційний Суд України повинен дійти однозначного розуміння закону для його однозначного застосування, тобто застосування завжди і всюди однаково, виходячи з одного і того ж змісту закону.

Неоднозначність застосування положень Конституції України або законів України може бути обумовлена їх нечіткістю, двозначністю, розпливчастістю, неточністю або неправильним розумінням тощо. Офіційне тлумачення саме і покликане подолати ці обставини, зробити, зокрема, нечіткі положення зрозумілими і усунути неоднозначність у застосуванні правових норм.

Суб’єкт права на конституційне звернення повинен обґрунтувати необхідність в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України (пункт 4 частини другої статті 42 Закону України “Про Конституційний Суд України”), навести конкретні факти і обставини, які свідчать, що його конституційні права і свободи порушені або можуть бути порушені в результаті наявності неоднозначного застосування тих чи інших положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади. Тобто, йдеться про ті положення Конституції України або закони України, які вже були застосовані або підлягають застосуванню в конкретній юридичній справі відносно суб’єкта права на конституційне звернення, і тому він безпосередньо, особисто зацікавлений, має конкретний інтерес. Адже саме йому завдано шкоди або створено можливість її спричинення. Тим самим попереджається тлумачення у гіпотетичних, абстрактних справах, і Конституційний Суд України уникає консультативних висновків і занадто широких роз’яснень. Тлумачення завжди є більш виваженим, зрозумілим і переконливим з урахуванням конкретного фактичного матеріалу, стосовно конкретних питань, тих чи інших випадків (ситуацій). Але, хоча офіційне тлумачення положень Конституції України та законів

України дається Конституційним Судом України у зв'язку з конкретними фактами, воно не обмежується рамками конкретної справи. Воно, як і норма права, має нормативний характер. Конституційний Суд України не може давати роз'яснення щодо конкретної справи, це було б втручанням у її розгляд. Конституційний Суд України не є судовою інстанцією. При офіційному тлумаченні Конституційний Суд України може дійти висновку і про необхідність урегулювання тих чи інших відносин, зокрема порядку застосування певної норми.

Офіційне тлумачення положень Конституції та законів України Конституційним Судом України забезпечує конституційну законність у державі, правильне втілення у практику правових норм, а тим самим – захист конституційних прав і свобод.

Конституційний Суд України не може продовжувати розглядати скаргу про тлумачення після того, як загальнодержавна практика тлумачення положень Конституції чи законів стала однозначною і суть спору вичерпано. Водночас Конституційний Суд України має право вийти за межі конституційного звернення, якщо в процесі розгляду справи буде виявлена необхідність офіційного тлумачення інших положень Конституції та законів України, які впливають на прийняття рішення, крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі.

Підстава (причина) для конституційного звернення може бути усунена вже при судовому розгляді в суді загальної юрисдикції, отже, конституційні права і свободи будуть захищені. Суди загальної юрисдикції мають значний досвід і спеціальні знання щодо галузевого законодавства і виробляють кваліфіковану практику його застосування зі спірних проблем. Тому, як правило, конституційне звернення повинне прийматися Конституційним Судом України після використання всіх звичайних заходів правового захисту, в тому числі й судового. Лише в тих випадках, коли закон неконституційний, дотримання цієї вимоги (умови) – попереднього використання всіх інших правових засобів захисту конституційних прав і свобод – не потрібне.

Хоча фізичні та юридичні особи повинні додержуватись нормативно-правових актів, а не оспорювати їх, усе ж вони краще за всіх знають, чи порушені їх конституційні права тим чи іншим законом. Інакше кажучи, є всі підстави надати можливість кожному звертатися до Конституційного Суду України із заявою про порушення його конституційних прав і свобод (право на конституційну скаргу), якщо заявник використав усі звичайні засоби судового захисту. Немає сенсу говорити про конституційні права і свободи, якщо не передбачено засобів їх захисту в суді, зокрема і в Конституційному.

До повноважень Конституційного Суду України не належать питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції. Конституційний Суд України шляхом офіційного тлумачення положень Конституції України та законів України захищає конституційні права і свободи людини та громадянина, а також юридичних осіб у зв'язку з порушеннями, які впливають з неправильного застосування державними органами або органами місцевого самоврядування положень Конституції України або законів України.

Якщо порушення прав тих чи інших суб'єктів випливає із закону, положення якого не відповідають Конституції України, Конституційний Суд України приймає рішення про неконституційність такого закону повністю чи в окремій частині.

При виявленні в процесі розгляду справи невідповідності Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі і які впливають на прийняття рішення у справі, Конституційний Суд України визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними.

На практиці зустрічаються і такі випадки, коли ті чи інші положення Конституції України або законів України застосовуються хоча й однозначно, але неправильно, і це порушує конституційні права і свободи або створює можливість їх порушення. Така практика правозастосування не залишає ніяких шансів на задоволення позовів у судах загальної юрисдикції та скарг до інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Так, усі суди України і після прийняття Конституції України відмовляли громадянам України у прийнятті скарг: на рішення Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів; на дії посадових осіб органів прокуратури; посадових осіб щодо розподілу житла, а також відмовляли у прийнятті позовних заяв до Кабінету Міністрів України (див.: Вісник Конституційного Суду України, 1997, № 2. – С. 27–30, 31–35; 1998, № 1. – С. 3–7 та 34–38).

Конституційний Суд України в своїх рішеннях у цих справах визнав таку практику неконституційною і дав відповідні роз'яснення.

Таким чином, Конституційний Суд України розглядає конституційні звернення фізичних та юридичних осіб не тільки тоді, коли має місце наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України, але й тоді, коли існує хоча й однозначне, але неправильне застосування тих чи інших положень Конституції України або законів України, що, на думку заявника, може призвести або призвело до порушення його конституційних прав. Якщо неоднозначне застосування положень Конституції або законів України судами, іншими органами державної влади може призвести до порушення конституційних прав і свобод, то тим більше це можливо при їх однозначному, але неправильному застосуванні.

Конституційний Суд України не наділений правотворчою функцією, тому неприпустиме звернення до Конституційного Суду України про тлумачення можливих суперечностей, неузгодженостей між окремими положеннями Конституції України. Їх скасування є правом і обов'язком парламенту. Це питання не правотлумачення, а правотворчості. Усунення суперечностей і в інших законах також не входить у завдання тлумачення.

У тих випадках, де існують прогалини в Конституції України або необхідне видання законів для врегулювання певних відносин, Конституційний Суд України не приймає звернення про тлумачення, бо тут немає предмета тлумачення.

Якщо закон не може бути однозначно витлумачений, а можливі різні інтерпретації, Конституційний Суд України повинен вибрати такий варіант, дати таке його тлумачення, яке не суперечить Конституції України. Якщо ж при тлумаченні закону він все ж виявляється таким, що не відповідає Конституції, необхідно визнавати його неконституційним.

Якщо Конституцією не передбачено врегулювання тих чи інших відносин, Конституційний Суд України, як правило, повинен утриматися від офіційного тлумачення відповідних норм Конституції України до видання такого закону, щоб не зв'язувати законодавця в цих питаннях і не бути самому зв'язаним своїм рішенням.

Якщо закон передбачає прийняття підзаконного акта, Конституційний Суд України, повинен почекати, поки його буде прийнято. Наприклад, парламент дає доручення Кабінету Міністрів визначити порядок виконання закону.

17 липня 1997 року Україна – член Ради Європи – ратифікувала Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 року та деякі протоколи до неї, визнала юрисдикцію Європейського Суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування цієї Конвенції. Тому при з'ясуванні і роз'ясненні Конституції України та законів України щодо прав і основних свобод людини необхідно враховувати як нормативні положення вказаної Конвенції, так і їх інтерпретації Європейським Судом з прав людини.

РОЛЬ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

М.Савенко,

суддя Конституційного Суду України

Роль міжнародно-правових актів у механізмі захисту прав і свобод людини залежить від багатьох чинників: їх юридичної сили, обов'язковості для виконання та застосування, сфери дії та суб'єктного складу, місця в національній правовій системі, компетенції відповідних як національних, так і міжнаціональних органів тощо.

Початок міжнародному визнанню прав і свобод людини поклала Загальна декларація прав людини, прийнята ООН в 1948 році. Вона визначила коло основних прав і свобод людини, завдання держав щодо їх забезпечення і тим самим змінила ставлення до людини в більшості країн світу. Недоліком цієї Декларації є відсутність правового механізму її реалізації. За своїм змістом вона формально-юридично має рекомендаційний характер, хоча є різні погляди щодо юридичної сили цього документа.

З метою колективного забезпечення та здійснення прав і свобод, проголошених у Загальній декларації прав людини понад 50 років тому, 4 листопада 1950 року, Рада Європи прийняла Конвенцію про захист прав людини і основних свобод (далі – Конвенція), яка набрала чинності 3 вересня 1953 року, після підписання її вісімкою членів Ради Європи.

Конвенція спочатку не містила всього переліку прав і свобод, визначених у Загальній декларації прав людини, і тільки пізніше Додатковими протоколами до неї, які є самостійними договорами і стають обов'язковими для держав, котрі підписали Конвенцію, лише після надання згоди на їх обов'язковість, включено майже всі громадянські і політичні права.

Інші права і свободи встановлені в Європейській соціальній хартії, Європейській Конвенції про культуру, а також розвиваються і конкретизуються в інших понад 150 різних міжнародних документах. Конвенція встановлює не лише обов'язок держав-учасниць гарантувати встановлені нею права і свободи, а й чіткий механізм захисту цих прав і свобод, надавши громадянам та їх колективам право звертатися безпосередньо до Європейської Комісії з прав людини, Європейського Суду з прав людини із заявами про захист порушених державою їх прав і свобод.

Конвенція поряд із встановленням прав і свобод визначила також правові принципи їх забезпечення:

1. Гарантованість визначених нею прав і свобод для всіх громадян, іноземців, осіб без громадянства, які проживають у країні.

2. Обмеженість органів влади, посадових осіб у втручанні в здійснення прав і свобод. Кожна людина має право робити все, що не заборонено законом, а органи влади, їх посадові особи можуть робити те, що дозволено законом.

3. Єдність прав і свобод на всій території держави.

4. Неприпустимість будь-якої дискримінації у здійсненні прав і свобод.

5. Основні, невід'ємні права і свободи не можуть бути обмежені навіть за надзвичайних обставин (війна, надзвичайна ситуація тощо). Певні відхилення від установлених Конвенцією прав і свобод можливі за ситуації, що реально загрожує державі і суспільству.

6. Заборона зловживання правами, неприпустимість скасування прав і свобод.

Значення цих принципів у тому, що конкретні норми в законодавстві держав-учасниць Конвенції повинні створюватися відповідно до принципів, які є критерієм їх законності¹.

Конвенція закріпила основні права людини, які забезпечують їй належні умови існування і розвитку. Вони є правовими стандартами прав і свобод, а їх додержання країнами, які визнали цей договір, є обов'язковими незалежно від рівня економічного, духовного, соціального розвитку держав.

Права людини незалежно від нормативного правового регулювання є природним і невід'ємним правовим надбанням, необхідним для нормального існування і гармонійного розвитку людини, яке має бути загальним і рівним, визнаватися державою в обсязі міжнародних стандартів².

Відповідність конкретних прав і свобод міжнародним стандартам означає, що держава не може змінити обсяг прав і свобод, визначених Конвенцією та іншими міжнародними договорами, учасницею яких вона є.

Україна фактично визнала Конвенцію ще до її ратифікації. Про це свідчать норми Конституції України, в яких відтворені права і свободи, закріплені в Конвенції.

Так, стаття 3 Конституції України встановила головний обов'язок держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини, життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Конвенція забороняє не тільки скасування або обмеження прав і свобод людини, але й будь-яку діяльність держави, групи або особи та вчинення дій, спрямованих на скасування чи обмеження закріплених у ній прав і свобод.

Подібні обмеження встановлені і в Конституції України. Зокрема, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів існуючі права і свободи, їх зміст і обсяг не можуть бути звужені (стаття 22 Конституції України). Обмеження конституційних прав і свобод дозволяється лише у випадках, визначених Конституцією України.

¹ Див.: В.Тацій, Ю.Грошевий. Проблеми імплементації норм міжнародного права в національні процедури. (До 50-річчя Конвенції про захист прав людини і основних свобод) // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 4. – С.5-6.

² Див.: Петришин А.В. К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека // Проблемы законности. – 1997. – № 32. – С.13-14.

Обмеження окремих прав і свобод на чітко визначений термін можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України).

Конституція України закріпила важливе положення щодо прямої дії і застосування норм міжнародного права, встановивши, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства (стаття 9).

Дещо по-іншому значення й дія принципів і норм міжнародного права визначається в інших країнах.

У Федеративній Республіці Німеччини статтею 25 Основного Закону встановлено, що загальновизнані норми міжнародного права є складовою національного права і мають перевагу перед національними законами, породжують права і обов'язки безпосередньо для всіх осіб, що проживають на території Федерації. У цій нормі не згадується про загальновизнані принципи міжнародного права і співвідношення європейського і національного права.

Виходячи із загального правила дії міжнародних актів, можна зробити висновок, що положення статті 25 Основного Закону Німеччини не поширюються на загальновизнані принципи міжнародного права, коли вони не впливають зі змісту чи тексту норми міжнародного права.

Основний Закон ФРН передбачає також можливість законодавчим шляхом передавати свої суверенні права міждержавним установам, а також обмеження своїх суверенних прав у разі включення до системи колективної безпеки для забезпечення миру, які повинні привести до встановлення і забезпечення мирного й стійкого порядку в Європі та у відносинах між народами всього світу (стаття 24). Названі положення знімають проблему співвідношення міжнародного права, актів Ради Європи з національним правом.

У разі визнання такого акта законом усі його положення застосовуються безпосередньо у державі.

Досить цікавим є положення статті 79 Основного Закону ФРН щодо міжнародних договорів, предметом яких є мирне врегулювання, підготовка або припинення окупаційно-правового режиму, а також договорів, які спрямовані на службу оборони Федеративної Республіки. Для підтвердження, що положення Основного Закону не перешкоджають укладенню і набранню чинності ними, достатньо доповнення тексту Основного Закону таким підтвердженням. Тобто, в цьому випадку не йдеться про зміну окремих норм Основного Закону, а лише про підтвердження можливості укладення подібних договорів та набрання ними чинності.

В Україні можливе укладення лише тих міжнародних договорів, які не суперечать Конституції України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, незважаючи на їх позитивну спрямованість, допускається лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Ще ширша сфера дії міжнародного права встановлена в Росії. Згідно зі статтею 15 Конституції Російської Федерації загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори Російської Федерації є складо-

вою її правової системи. З цього положення випливає, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права підлягають безпосередньому застосуванню незалежно від того, чи надана їм у встановленому порядку обов'язковість. За такого підходу сфера застосування міжнародно-правових актів національними органами, в тому числі й Конституційним Судом Росії, значно розширюється і, відповідно, підвищується їх вплив і роль на діяльність цих органів.

У зв'язку з цим постає запитання, яке ж місце в ієрархії джерел національної правової системи займають міжнародне право, його принципи та норми, європейське право і, зокрема, Конвенція.

Міжнародне право має свою систему, складовими якої є загальновизнані принципи, міжнародні договори, договірні та загально-правові норми, резолюції міжнародних організацій, рішення міжнародних судових органів, такі його інститути як міжнародне визнання, правонаступність, міжнародна відповідальність тощо.

З системи міжнародного права Конституція України визнала правовими джерелами національної правової системи лише певні міжнародні договори і, відповідно, їх принципи та норми. Однак це не означає, що інші джерела міжнародного права не можуть застосовуватися в Україні, а, отже, необхідно розглядати не співвідношення міжнародних договорів та їх норм з внутрішнім правом, а міжнародного і національного права.

Щодо їх співвідношення, загальновідомими є дві теорії: моністична і дуалістична. Суть першої полягає у визнанні єдності обох правових систем як складових єдиної правової системи¹. Серед прихильників цієї теорії немає однозначності у визначенні пріоритетів правових джерел. Одні віддають перевагу міжнародному праву, інші, навпаки, – внутрішньому.

Прихильники дуалістичної теорії співвідношення міжнародного і внутрішнього права виходять із їх самостійності і відповідного використання: міжнародного права – міжнародними організаціями, судами, інститутами, а внутрішнього права – національними органами, організаціями, громадянами. Вони виходять з того, що для застосування державними органами норм міжнародного права ці норми мають бути інкорпоровані, трансформовані, делеговані або в іншій формі імплементовані у внутрішнє право.

Положення статті 9 Конституції України щодо дії міжнародного права у державі свідчить про самостійність систем міжнародного і національного права, тобто ця норма виходить з теорії дуалізму у їх співвідношенні. Для застосування в Україні міжнародні договори, норми, принципи та інші елементи міжнародного права мають бути в установленому порядку імплементованими у внутрішнє право.

Назване вище конституційне положення не визначає чітко місця міжнародних договорів в ієрархії правових джерел. Відповідь на це питання дається у Законі України “Про міжнародні договори України”, частиною другою статті 17

¹ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. – К., “KM Academia”. – 2000. – С. 98-99.

якого визначено, що при встановленні міжнародним договором України, укладення якого відбулося у формі закону, інших правил, ніж ті, що передбачені законодавством України, застосовуються правила міжнародного договору. Це означає, що міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, займають вище, порівняно із звичайними законами, місце в ієрархії правових джерел внутрішнього права. За юридичною силою їм належить наступне, тобто друге місце після норм Конституції України.

Це правило не поширюється на Конвенцію. Вона займає особливе місце в європейській системі захисту прав людини і є складовою європейського (комунітарного) права.

На сьогодні чітко простежується тенденція до визнання верховенства європейського права над внутрішнім. Як зазначають судді Конституційного Суду Іспанії, "сьогодні загально визнано, що комунітарне право у разі конфлікту між ним і внутрішнім правом, включаючи і конституційні норми, має верховенство"¹. Аналізуючи практику Європейського Суду з прав людини, хорватський юрист С.Родін дійшов висновку, що авторитет писаної Конституції як вищого джерела права в національній державі послаблений верховенством європейського права. Одним із наслідків цього є те, що національні Конституції можуть поступатися і дати перевагу застосуванню норм європейського права².

Співвідношення європейського і національного права визначається принципами, напрацьованими Радою Європи та її органами. Це принцип верховенства права Європейського співтовариства по відношенню до права держав-членів співдружності, зміст якого зводиться до надання європейському праву вищої юридичної сили відносно національного права держав-членів. Тобто у разі колізії між нормою європейського права і національного права має застосовуватися перша. Утвердженню цього принципу сприяли рішення Суду Ради Європи у справі Ван Генд (рішення у справі № 26/62 від 5 лютого 1963 року), де Суд зазначив, що національний суд не може завдавати шкоди праву Співтовариства через застосування норми національного права, яка суперечить європейському.

У справі Коста (рішення у справі № 6/64 від 15 липня 1964 року) Суд Ради Європи де-факто визнав неправильними рішення Конституційного Суду Італії від 24 лютого і 7 березня 1964 року, в яких, виходячи з дуалістичної системи, що діяла в країні, Суд зазначив, що установчі міжнародні документи мають силу, лише настільки, наскільки вони залежать від акта ратифікації та заходів щодо імплементації. Суд Ради Європи в своєму рішенні зазначив, що член Співтовариства не може протиставляти прийнятому та схваленому ним правопорядку власні односторонні дії та акти. Всупереч цим мотивам Суд Ради Європи в своєму рішенні зазначив, що держави-учасниці передали Співтовариству певні суверенні права, відтак і верховенство в певних галузях. Крім того, обов'язкова сила та однозначне застосування і тлумачення права Співтовариства будуть поставлені

¹ Див.: *Annuaire International de justice constitutionnelle*. – T.VI. – 1992. – P.116-117.

² Див.: *Zbornik pravnog Faculteta u Zagrebu*, – Zagreb, 1992. – Br. 5-6, S-799.

під сумнів, коли кожна з держав-учасниць вирішуватиме питання застосування права Співтовариства на свій розсуд. Подібну позицію щодо неможливості протиставлення праву Співтовариства будь-яких національних конституційних актів Суд Ради Європи висловив ще в кількох рішеннях. Таким чином, принцип верховенства європейського права означає, що воно має юридичну силу, вищу за всі національні нормативно-правові акти незалежно від часу їх прийняття.

Ще одним принципом є пряма дія права Співтовариства в державі-учасниці, що означає обов'язкове та безпосереднє застосування актів Співтовариства національною адміністрацією та судами незалежно від згоди та умов, встановлених державою-учасницею.

Принцип інтеграції означає інкорпорацію норм права Співтовариства, а не всього європейського права в національні системи права держав-учасниць, внаслідок чого вони стають інтегральною складовою цих систем.

Нарешті, принцип юрисдикційної захищеності означає імперативну обов'язковість для всіх судових органів держав-учасниць та судових установ Співтовариства забезпечити застосування права Співтовариства й максимально ефективний захист прав та інтересів, що виникають на його основі¹.

Подібні принципи та позиції відстоює в своїх рішеннях і Європейський Суд з прав людини при вирішенні справ щодо захисту прав і свобод людини, встановлених Конвенцією.

Отже, принципи і норми актів Ради Європи мають верховенство над національним правом незалежно від його джерел, включаючи і Основний Закон для держав-учасниць. Україна є членом Ради Європи, а тому принципи і норми Європейського Співтовариства в ієрархії джерел національного права займають найвище місце. За юридичною силою вони мають верховенство навіть над Основним Законом. Юридична сила принципів і норм Європейського Співтовариства не залежить від їх імплементації в національну правову систему.

Конвенція прийнята Радою Європи і за час свого застосування, як слушно зазначає колишній Голова Європейського Суду з прав людини Р.Рисдал, досягла рівня конституційного закону Європи².

Дійсно, для держав-учасниць Ради Європи ця Конвенція є основним законом і має найвищу юридичну силу порівняно з усіма джерелами національного права. Це зобов'язує правотворні і правозастосовні органи, включаючи суди загальної і конституційної юрисдикції, в своїй діяльності враховувати акти Ради Європи та їх тлумачення, що надається їм судовими органами Європейського Співтовариства.

Органи конституційної юрисдикції здійснюють захист прав і свобод людини в процесі розгляду питань, віднесених до їх компетенції, зокрема, при розгляді спорів щодо конституційності актів, якими зачіпаються права і свободи, спорів

¹ Див.: Европейское право. Руков.автор.кол-ва и отв.ред. Л.М.Энтин. – М.: Норма, 2000. – С.55-56.

² Див.: Рисдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединенной Европе // Защита прав человека в современном мире. Отв.ред. И.А.Ледак. – М., 1993. – С.122.

щодо компетенції, при офіційному тлумаченні тощо. При розгляді таких питань права і свободи людини і громадянина можуть захищатися і опосередковано, що впливає на визначення ролі міжнародно-правових актів у захисті прав і свобод людини.

Безумовно, роль цих актів підвищується в діяльності судів, до повноважень яких віднесено розгляд конституційних скарг громадян про захист прав і свобод.

Такими повноваженнями наділений Федеральний Конституційний Суд Німеччини. З конституційною скаргою до нього може звернутися будь-яка особа, яка вважає, що державна влада порушила його право (стаття 93 Основного Закону). Таким чином, роль міжнародно-правових актів і, зокрема, Конвенції та її тлумачення Європейським Судом з прав людини, іншими органами Ради Європи в діяльності Федерального Конституційного Суду значно вища, ніж в органах конституційної юрисдикції, до повноважень яких не віднесено розгляд конституційних скарг громадян. До них належить і Конституційний Суд України. Однак це не означає, що він не захищає права і свободи людини і громадянина. Захист прав і свобод Конституційний Суд України здійснює при вирішенні питань, віднесених до його компетенції щодо конституційності законів та правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, офіційному тлумаченні Конституції і законів України. Суб'єктами звернення з цього питання є також громадяни України, іноземці, особи без громадянства тощо.

Безумовно, практика застосування, а, відповідно, і роль міжнародно-правових актів у діяльності Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод людини значно менша порівняно з Федеральним Конституційним Судом.

Конституційний Суд України використав міжнародно-правові акти більш як у третині своїх рішень, а у справах, пов'язаних із захистом прав і свобод людини і громадянина, майже у 60 відсотках рішень. Разом з тим, Суд це робить обережно, переважно посилаючись на ці акти або ж викладаючи зміст відповідної норми.

Зокрема, у справі про фінансування судів Конституційний Суд України визнав неконституційними положення статей 19 та 42 Закону України "Про державний бюджет України на 1999 рік", якими допускалося обмеження видатків на утримання органів судової влади за рішенням Кабінету Міністрів України. При цьому Суд виходив з того, що обмеження видатків для судів не гарантує належних умов здійснення незалежного правосуддя, ставить під загрозу захист прав і свобод людини.

Обґрунтовуючи таке рішення, Суд послався на ряд міжнародно-правових актів щодо забезпечення незалежності суду. Зокрема, на статтю 6¹ Конвенції, яка серед засобів захисту прав і свобод людини особливу роль надає незалежному і безсторонньому суду, на Основі принципу незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 29 листопада та 13 грудня 1985 року, якими державу-учасницю ООН зобов'язано виділяти відповідні кошти, які забезпечували б належне ви-

конання функцій судами, на принципи Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності судочинства від 13 жовтня 1993 року щодо обов'язку виконавчої і законодавчої влади забезпечити незалежність суддів і протидіяти будь-яким спробам позбавити їх незалежності, а також на пункт 27 Віденської декларації і Програму дій, прийняту на другій Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 року щодо необхідності належного фінансування установ, які здійснюють правосуддя¹.

У справі за зверненням жителів міста Жовті Води Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частини першої статті 55 Конституції України "Права і свободи людини і громадянина захищаються судом", вказав, що її треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод. Відмова у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, а саме відмова у прийнятті належно оформлених позовних заяв окремих громадян, що змусило їх звернутися до Конституційного Суду України, є порушенням права на судовий захист, яке не може бути обмежене

При цьому Суд у рішенні вказав, що частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, що виникли з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основних свобод, які згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України².

У справі про смертну кару, визначаючи окремі норми Кримінального кодексу України, які передбачають смертну кару як вид покарання, такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), Конституційний Суд України послався на те, що, смертна кара як вид покарання суперечить також статті 28 Конституції України, відповідно до якої "ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню", яка відтворює положення статті 3 Конвенції. Невідповідність смертної кари цій статті Конвенції підтверджує Європейський Суд з прав людини, юрисдикцію якого щодо тлумачення зазначеної Конвенції визнала Україна³.

Конвенція встановила стандарти прав і свобод людини. Її тлумачення і застосування віднесено до юрисдикції Європейського Суду з прав людини (стаття 32). Україна є членом Ради Європи і ратифікувала Конвенцію. А тому Конституційний Суд України має застосовувати в своїй діяльності її норми і тлумачення, які їм надає Європейський Суд з прав людини, значно ширше.

¹ Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 4. – С.5-10.

² Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 1. – С.34-38.

³ Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С.16-21.

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Любов Лавриненко

Луїза Ляшко

Валентина Вдовиченко

Геннадій Хижняк

Олександр Кротков

Здано до складання 14.06.2001. Підписано до друку 19.06.2001

Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 5,47. Умовн. друк. арк. 8,4. Наклад 1000 прим.

Віддруковано у ЗАТ "Віпол", ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60