



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

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КВ № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

3/2020

Редакційна рада

І. Сліденко – суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник (голова редакційної ради);

А. Селіванов – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (заступник голови редакційної ради);

Ю. Барабаш – проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

В. Бесчастний – керівник Секретаріату Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор;

В. Городовенко – суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор;

М. Гранат – суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці, доктор наук, професор;

І. Гриценко – декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор;

М. Гультай – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, доцент;

М. Козюбра – суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри загально-теоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

В. Колісник – суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

Т. Комарова – доцент кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук;

О. Користін – головний науковий співробітник Державного науково-дослідного інституту МВС України, доктор юридичних наук, професор;

М. Костицький – суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

С. Кузніченко – перший проректор Одеського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор;

Я. Лазур – декан юридичного факультету Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук;

В. Лемак – суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

М. Мельник – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор;

О. Петришин – президент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

В. Стеценко – завідувач кафедри правознавства та галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, доктор юридичних наук, професор;

В. Тихий – суддя Конституційного Суду України у відставці, радник президії НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

О. Тупицький – Голова Конституційного Суду України, кандидат наук з державного управління;

Г. Федотова – начальник науково-організаційного відділу Державного науково-дослідного інституту МВС України, доктор юридичних наук;

Б. Футей – суддя Федерального суду претензій США, доктор права, професор;

О. Хотинська-Нор – професор кафедри правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, доцент;

Н. Шапала – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук;

В. Шишкін – суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент.

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 7

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Касмініна О. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII 23

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Лемака В. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 27

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Первомайського О. О.**

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII 34

**Окрема думка VOTUM SEPARATUM судді
Конституційного Суду України Сліденка І. Д.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII 43

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини п’ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України від 17 березня 2020 року № 5-р/2020 46

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020. 59

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Первомайського О. О.**

у справі № 1-223/2018(2840/18) за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. 67

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 72

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Городовенка В. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні». 84

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Лемака В. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні». 89

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Первомайського О. О.**

у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 93

Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат)

у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 22 квітня 2020 року № 3-р(1)/2020 100

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Єзеров А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві 112

Колісник В. Конституційний принцип територіальної цілісності держави у контексті національно-етнічного складу прикордонних регіонів України та Росії 125

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Тупицький О. Конституційний Суд України: між Конституцією і суспільством. 143

РЕЦЕНЗІЇ, ВІДГУКИ, КОМЕНТАРІ

Речицький В. Рецензія на навчальне видання «Конституційне право України». 149

Реферативний огляд джерел із конституційно-правової тематики, опублікованих у 2020 році 157

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII

м. Київ
11 березня 2020 року
№ 4-р/2020

Справа № 1-304/2019(7155/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Сага Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича — доповідача,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року

№ 1402—VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Філюка П. Т., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — Голови Верховного Суду Данішевської В. І., голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Смоковича М. І., судді Великої Палати Верховного Суду Анцупової Т. О., судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Крата В. І., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирі О. В., а також залучених учасників конституційного провадження — голови Ради суддів України Моніча Б. С., Голови Вищої ради правосуддя Овсієнка А. А., члена Вищої ради правосуддя Малавацького О. В., членів Науково-консультативної ради Конституційного Суду України Москвич Л. М., Різника С. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX (далі — Закон № 1402), пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX (далі — Закон № 193), частини другу, четверту статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII (далі — Закон № 1798), частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону № 1798 зі змінами, внесеними Законом № 193 (далі — Закон № 1798 зі змінами).

Автор клопотання стверджує, що оспорювані положення Закону № 1402, Закону № 193, Закону № 1798, Закону № 1798 зі змінами не відповідають частині першій статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 55, частинам першій, п'ятій, шостій, сьомій статті 126, частинам першій, другій статті 131, підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із такого.

У Конституції України встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, правова держава (стаття 1); державна влада в Україні здійснюється на

засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126).

3. Верховний Суд вважає такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37 Закону № 1402, якою встановлено, що «до складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше ста»;

— пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, якими передбачена процедура зменшення кількісного складу суддів Верховного Суду.

3.1. Відповідно до частини третьої статті 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Конституційно визначений статус Верховного Суду зумовлює наявність відповідних функцій та повноважень. Згідно зі статтею 36 Закону № 1402 Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, — як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша, пункти 1, 6 частини другої).

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 дійшов висновку, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України»; за своєю юридичною природою найвища інстанція судової гілки влади має забезпечувати єдність та сталість судової практики всіх судів, які входять до системи судоустрою України, а тому її конституційний статус полягає у безперервності здійснення повноважень від часу прийняття Основного Закону України (абзац другий пункту 4, перше речення абзацу другого пункту 7 мотивувальної частини).

Згідно з Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів (пункт 7 частини першої статті 131).

За Вищою радою правосуддя на розвиток її конституційних функцій на законодавчому рівні закріплено повноваження надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнювати пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 частини першої статті 3 Закону № 1798).

Конституційний Суд України вважає, що зменшення законом кількісного складу Верховного Суду з двохсот суддів до ста суддів без одночасної зміни його функцій слід розглядати як організаційний засіб, який регулюється відповідно до приписів частини другої статті 125, статті 126 Конституції України.

З наведених положень Конституції України та Закону № 1798 вбачається, що Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду, у разі якщо відповідний законопроект внесе Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Недодержання цієї конституційної процедури не відповідає передбаченому частиною першою статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади, суперечить системі стримувань та противаг, що впливає з нього, і становить посягання на незалежність судової влади.

3.2. У Конституції України закріплено право кожного на судовий захист (частина перша статті 55); гарантії незалежності суддів (частина перша статті 126).

Відповідно до статті 126 Основного Закону України суддя обіймає посаду безстроково (частина п'ята). Перелік підстав звільнення судді з посади та припинення його повноважень визначений в частинах шостій, сьомій статті 126 Конституції України.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України в Основному Законі України встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади, що унеможливує законодавче розширення чи звуження цього переліку (перше речення абзацу третього підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013).

Також Конституційний Суд України вказав, що будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України (друге речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

В Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року (далі — Основні принципи незалежності судових органів), зазначено, що судді, яких призначають на посаду чи обирають, мають гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень, якщо це встановлено; суддів може бути тимчасово усунуто від посади або звільнено з посади тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки чи через поведінку, невідповідну посаді, на якій вони перебувають (пункти 12, 18).

У додатку до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12 (далі — Рекомендація) передбачено, що забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності суддів — ключові елементи принципу їх незалежності; відповідно судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, якщо такий існує; суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди, крім випадків, коли щодо нього застосовуються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи (§ 49, § 52).

Отже, реалізація принципу верховенства права, права кожного на судовий захист можлива лише при реальному дотриманні конституційних приписів щодо незалежності суддів, які містять юридичні гарантії, спрямовані на запобігання будь-якому впливу на суддю та судову владу.

Таким чином, частина перша статті 37 Закону № 1402, пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать статтям 6, 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, частині другій статті 125, частинам першій, другій, п'ятій, шостій статті 126, пункту 7 частини першої статті 131 Конституції України.

4. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402 суперечить частині першій статті 126 Конституції України.

4.1. Конституцією України передбачено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частина перша статті 129); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130).

Законом № 193 було внесено зміни до пункту 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402, якими зменшено базовий розмір посадового окладу судді Верховного Суду з 75 до 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а отже, зменшено розмір суддівської винагороди.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював юридичні позиції щодо незалежності суддів, зокрема їх належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-рп/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-рп/2020).

Конституційний Суд України послідовно вказував: однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; встановлена

система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання); гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його статусу; зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому (перше речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, перше речення абзацу шостого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, друге речення абзацу шостого підпункту 3.2, абзаци двадцять сьомий, тридцять третій, тридцять четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Відповідно до пункту 62 Висновку Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 1 січня 2001 року № 1 (2001) у цілому важливо (особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні юридичні приписи щодо убезпечення суддів від зменшення винагороди суддів, а також щодо гарантування збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) наголосила, що зменшення винагороди суддів за своєю суттю не є несумісним із суддівською незалежністю; зменшення винагороди лише для певної категорії суддів, безсумнівно, порушить суддівську незалежність (пункт 77 Висновку щодо внесення змін до законодавства [України], яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року № 969/2019 (далі — Висновок).

Гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя (частина перша статті 124 Основного Закону України).

Наведені положення Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України дають підстави стверджувати, що законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу.

Отже, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402 суперечить статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

5. Верховний Суд вважає такою, що не відповідає частині першій статті 126 Конституції України, частину першу статті 94 Закону № 1402, за якою до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу.

5.1. Згідно з частиною десятою статті 131 Конституції України відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів.

Для здійснення конституційних функцій добору та оцінювання суддів на підставі статті 92 Закону № 1402 утворено Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка є державним колегіальним органом суддівського врядування та діє на постійній основі у системі правосуддя України. Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України визначені в статті 93 Закону № 1402.

Аналіз статті 131 Конституції України, статей 92, 93 Закону № 1402 дає підстави стверджувати, що жоден інший орган чи установа не уповноважені здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів, у тому числі Вища рада правосуддя, яка відповідно до пунктів 1, 8 частини першої статті 131 Основного Закону України вносить подання про призначення судді на посаду, ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого.

Отже, Конституційний Суд України зазначає, що зміна частиною першою статті 94 Закону № 1402 кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду призвела до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створила істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливила реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права.

Таким чином, частина перша статті 94 Закону № 1402 суперечить частині першій статті 8, частині першій статті 55, частині першій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України.

6. Верховний Суд порушує питання відповідності Конституції України частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193.

Автор клопотання вважає, що частина третя статті 24 Закону № 1798 зі змінами, пункт 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать частині другій статті 131 Конституції України, а стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункт 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 — її частині першій статті 126, частині першій статті 131.

6.1. Відповідно до частини першої статті 131 Конституції України в Україні діє Вища рада правосуддя, яка розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, ухвалює рішення про звільнення судді з посади (пункти 3, 4).

Законом № 193 доповнено Закон № 1798 статтею 28¹, за частиною першою якої Комісія з питань доброчесності та етики (далі — Комісія) є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої

кваліфікаційної комісії суддів України. У частині восьмій зазначеної статті Закону № 1798 зі змінами встановлено основні завдання Комісії.

Комісія також уповноважена: протягом шести років з дня набрання чинності Законом № 193 притягувати суддю Верховного Суду до відповідальності за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна; при цьому Комісія керується правилами статей 48, 49 Закону № 1798 зі змінами і користується повноваженнями Дисциплінарної палати; вносити до Вищої ради правосуддя подання про звільнення судді з посади; протягом 30 днів з дня її утворення перевіряти членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду), призначених (обраних) на посаду до набрання чинності Законом № 193, на відповідність критеріям доброчесності, етичних стандартів судді як складової професійної етики члена Вищої ради правосуддя, за результатом чого може ухвалити рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя (пункти 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193).

Крім того, Вища рада правосуддя ухвалює за поданням Комісії рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя з підстав, зазначених у пунктах 3—6 частини першої статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, на спільному засіданні Вищої ради правосуддя і Комісії протягом п'яти днів після надходження подання; рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя вважається ухваленим, якщо подання не буде відхилене на спільному засіданні Вищої ради правосуддя та Комісії більшістю голосів учасників засідання за умови, що за це проголосувало принаймні два міжнародні експерти — члени Комісії (частина третя статті 24 Закону № 1798 зі змінами).

Системний аналіз частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 дає підстави для висновку, що Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи. Зазначені положення Закону № 1798 зі змінами та Закону № 193 не узгоджуються зі статтями 126, 131 Конституції України, оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам.

Конституційний Суд України також зазначає, що орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу.

Таким чином, частина третя статті 24, стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункти 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать частинам першій, другій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України.

7. Верховний Суд стверджує, що частина восьма статті 31, частина перша статті 42, частина третя статті 47, частина четверта статті 48 Закону № 1798 зі змінами щодо підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної від-

повідальності не відповідають частині першій статті 8, частині першій статті 126 Конституції України.

7.1. У Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що незалежність суддів є конституційним принципом організації та функціонування судів, вона забезпечується, зокрема, особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (підпункт 1.1, абзац другий підпункту 1.3 пункту 1 резолютивної частини).

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року зазначив, що точність та передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є бажаними для цілей юридичної визначеності, особливо для гарантування незалежності суддів (§ 79).

Щодо дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Основних принципах незалежності судових органів встановлено, що суддя має право на справедливе слухання; розгляд справи на його початковій стадії залишається конфіденційним, якщо суддя не вимагає іншого; рішення про дисциплінарне покарання, усунення з посади чи звільнення повинні бути результатом незалежної перевірки (пункти 17, 20).

У додатку до Рекомендації передбачено, що дисциплінарне провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання; дисциплінарні санкції мають бути пропорційними (§ 69).

У Висновку Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) зауважила, що Закон № 193 передбачає значно скорочені строки дисциплінарного провадження, які надають можливість здійснювати стосовно судді провадження за його відсутності, навіть якщо цей суддя може обґрунтувати свою відсутність, а дисциплінарне провадження може бути ініційовано конфіденційно; нові скорочені строки дисциплінарного провадження не здаються реалістичними; зокрема, триденний строк для підготовки суддями відповіді на звинувачення є об'єктивно закоротким; скорочені строки можуть легко призвести не лише до необґрунтованих рішень через брак часу у суддів, а також до того, що Вища рада правосуддя не матиме часу для підготовки; права судді на належну підготовку мають дотримуватися (пункти 64, 65, 67).

Конституційний Суд України виходить із того, що врегульовані Законом № 1798 зі змінами питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів.

Крім того, дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому захист. Дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг.

Аналіз оспорюваних положень Закону № 1798 зі змінами дає підстави для висновку, що вони не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, частина восьма статті 31, частина перша статті 42, частина третя статті 47, частина четверта статті 48 Закону № 1798 зі змінами суперечать частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

8. Верховний Суд вважає частини другу, четверту статті 24 Закону № 1798 такими, що не відповідають частині другій статті 131 Конституції України.

Відповідно до частини другої статті 24 Закону № 1798 рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади з підстав, визначених пунктами 1, 2 частини першої цієї статті Закону № 1798, Вища рада правосуддя ухвалює на найближчому засіданні після отримання медичного висновку або заяви відповідно; процедура ухвалення Вищою радою правосуддя рішення про звільнення її члена із зазначених підстав ініціює Голова Вищої ради правосуддя або його заступник.

Згідно з частиною четвертою статті 24 Закону № 1798 член Вищої ради правосуддя, стосовно якого Вища рада правосуддя розглядає питання про звільнення з посади або внесення подання про звільнення з посади, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

За частиною третьою статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) має зазначатися, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» сенат Конституційного Суду України чи Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Невідповідність Конституції України частини другої статті 24 Закону № 1798 Верховний Суд обґрунтовує тим, що члена Вищої ради правосуддя має звільняти той орган, який його призначив. Однак це твердження не ґрунтується на нормі Конституції України.

Верховний Суд також не навів обґрунтування тверджень щодо невідповідності Конституції України частини четвертої статті 24 Закону № 1798, за якою член Вищої ради правосуддя, стосовно якого Вища рада правосуддя розглядає питання про звільнення з посади або внесення подання про звільнення з посади, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

Отже, є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині відповідності Конституції України (конституційності) частин другої, четвертої статті 24 Закону № 1798 згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX;

— пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX;

— частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX.

2. Положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Застосуванню підлягають відповідні положення законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX.

4. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частин другої, четвертої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

5. Рекомендувати Верховній Раді України невідкладно привести положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, у відповідність до цього Рішення.

6. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-r/2020 dated March 11, 2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court regarding the conformity of the separate provisions of the Laws of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402—VIII, «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and of Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798—VIII

The subject of the right to constitutional petition — the Supreme Court — stated that the disputed provisions of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402—VIII, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law on the Judiciary and the Status of Judges» and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX (hereinafter — the Law No. 1402), the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX (hereinafter — the Law No. 193), the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798—VIII (hereinafter — the Law No. 1798), the Law No. 1798, as amended by the Law No. 193 (hereinafter — the Law No. 1798

as amended) do not comply with Articles 6.1, 8.1, 55.2, 126.1, 126.5, 126.6, 126.7, 131.1, 131.2, subparagraph 4 of paragraph 16¹ of Section XV «Transitional Provisions» of the Constitution.

The constitutionally defined status of the Supreme Court determines the existence of relevant functions and powers. According to the Law No. 1402, the Supreme Court is the highest court in the judicial system of Ukraine, which ensures the consistency and unity of jurisprudence by the procedure and in manner established by procedural law; administers justice as a court of cassation, and in cases determined by procedural law — as a court of first or appellate instance, in the manner prescribed by procedural law; provides for the equal application of the rules of law by the courts of different specialisations in by the procedure and in the manner specified by the procedural law (Articles 36.1, 36.2.1, 36.2.6).

According to the Constitution, the powers of the Verkhovna Rada are to adopt laws (Article 85.1.3); in particular, the judiciary and the status of judges are determined only by laws (Article 92.1.14); in Ukraine, the High Council of Justice operates and takes measures to ensure the independence of judges (Article 131.1.7).

The Constitutional Court considers that the reduction of the composition of the Supreme Court by law from two hundred judges to one hundred judges without simultaneously changing its functions should be regarded as an organisational tool regulated in accordance with the provisions of Articles 125.2 and 126 of the Constitution.

The Verkhovna Rada, as the sole legislative body in Ukraine, has the power to change the quantitative composition of judges of the Supreme Court, if the bill is tabled by the President after previous consultation with the High Council of Justice. Non-compliance with this constitutional procedure does not comply with Article 6.1 of the Constitution, the principle of separation of state power, contradicts the system of checks and balances that follows from it, and constitutes an encroachment on the independence of the judiciary.

The realisation of the principle of the rule of law, the right of everyone to judicial protection, is only possible if the constitutional prescriptions on the independence of judges, which contain legal safeguards aimed at preventing any influence on the judge and the judiciary, are actually observed.

The Law No. 193 amended Article 135.3.3 of the Law No. 1402, which reduced the basic salary of a Supreme Court judge from 75 to 55 subsistence minimum wages for able-bodied persons, which was set for January 1 of the calendar year, and consequently reduced the amount of judicial remuneration.

The legislator cannot arbitrarily set or change the amount of the judge's remuneration by using its powers as an instrument of influence over the judiciary.

Pursuant to Article 131.10 of the Constitution, according to the law, bodies and institutions are set up in the justice system to ensure the selection of judges, prosecutors, their professional training, evaluation, consideration of cases regarding their disciplinary responsibility, financial and organisational support of the courts.

In order to carry out the constitutional functions of selecting and evaluating judges, the High Qualification Commission of Judges has been established under Article 92 of the Law No. 1402, which is a state collegial body of judicial administration and

operates on an ongoing basis in the justice system. The powers of the High Qualification Commission of Judges are defined in Article 93 of the Law No. 1402.

The analysis of Article 131 of the Constitution, Articles 92, 93 of the Law No. 1402 suggests that no other body or institution has been empowered to exercise the constitutional functions of selecting and evaluating judges, including the High Council of Justice.

The Constitutional Court notes that the amendment by Article 94.1 of the Law No. 1402 of the quantitative composition and the subjects of appointment of the High Qualification Commission of Judges members, without introducing a corresponding transitional period, led to the suspension of the exercise of constitutional functions in the selection and evaluation of judges, the impossibility of the High Council of Justice to exercise its specific constitutional powers, as well as created significant obstacles to the effective administration of justice and, in some cases, made it impossible for anyone to exercise their right of access to justice as a requirement of the rule of law principle.

Pursuant to Article 131.1 of the Constitution, the High Council of Justice operates in Ukraine, which deals with appeals against a decision of a relevant body to bring a judge or prosecutor to disciplinary responsibility, and decides on the dismissal of a judge (paragraphs 3, 4).

The Law No. 193 supplemented the Law No. 1798 by Article 28¹.1, according to which the Commission on Integrity and Ethics (hereinafter referred to as the Commission) is a collegial body that acts under the High Council of Justice and is formed to ensure the transparency and accountability of members of the High Council of Justice and members of the High Qualification Commission of Judges. Article 28¹.8 of the Law No. 1798, as amended, sets out the main tasks of the Commission.

The systematic analysis of Article 24.3, Article 28¹ of the Law No. 1798, as amended, paragraphs 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 193, gives grounds to conclude that the Commission is empowered to supervise the activities of members of the High Council of Justice and judges of the Supreme Court, however, these powers have no constitutional basis. The aforementioned provisions of the Law No. 1798 as amended and the Law No. 193 are inconsistent with Articles 126, 131 of the Constitution, since the High Council of Justice is conferred the exclusive power to hold judges of the Supreme Court accountable, and these constitutional powers cannot be delegated to other bodies or institutions.

The Constitutional Court also notes that a body, an institution formed under a constitutional body, cannot be vested by law with a controlling function in respect of that constitutional body.

The issues regarding disciplinary proceedings and disciplinary action regulated by the Law No. 1798, as amended must be consistent with the constitutional principle of the independence of judges.

In addition, disciplinary action against a judge must be handled within a reasonable timeframe and procedures that fully guarantee his or her protection. Disciplinary proceedings should not involve any assessment of court decisions, since such decisions are subject to appeal and there must be filters for dealing with substantially unjustified complaints.

The analysis of the disputed provisions of the Law No. 1798, as amended, leads to the conclusion that they do not provide for a reasonable, commensurate (proportionate) and predictable procedure for disciplinary proceedings against a judge, for a just and transparent bringing a judge to disciplinary responsibility.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

The provisions of Articles 37.1, 94.1, 135.3.3 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges», paragraphs 4, 5, 6, 7, 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of 16 October 2019, No. 193—IX, Articles 24.3, 28¹, 31.8, 42.1, 47.3, 48.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» do not comply with the Constitution of Ukraine (are unconstitutional).

The relevant provisions of the laws «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402—VIII, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798—VIII as amended, by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judicial System and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX shall be applied.

To terminate the constitutional proceedings in the case of reviewing the conformity of Articles 24.2, 24.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798-VIII with the Constitution pursuant to Article 62.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-rp/99 of June 24, 1999;
- No. 5-rp/2002 of March 20, 2002;
- No. 19-rp/2004 of December 1, 2004;
- No. 8-rp/2005 of October 11, 2005;
- No. 4-rp/2007 of June 18, 2007;
- No. 10-rp/2008 of May 22, 2008;
- No. 3-rp/2013 of June 3, 2013;
- No. 10-rp/2013 of November 19, 2013;
- No. 4-rp/2016 of June 8, 2016;
- No. 11-r/2018 of December 4, 2018;
- No. 2-r/2020 of February 18, 2020.

Basic Principles of the Independence of the Judiciary, Approved by UN General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of 29 November and 13 December 1985;

Supplement to the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities of 17 November 2010 No. (2010) 12;

Opinion of the Advisory Council of the European Courts on request of the Committee of Ministers of the Council of Europe on standards for the independence of the judiciary and the immutability of judges of 1 January 2001 No. 1 (2001);

Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the amendment of the law [Ukrainian] which regulates the activity of the Supreme Court and of the Judicial Governance Bodies of 9 December 2019, No. 969/2019;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Oleksandr Volkov v. Ukraine» of 9 January 2013.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII,
«Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус
суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII

Конституційний Суд України у Рішенні від 11 березня 2020 № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII (далі — Рішення) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX; пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX; частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, а також закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частин другої, четвертої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Підтримую Рішення, проте вважаю, що наведена у ньому аргументація стосовно неконституційності пункту 2 частини другої статті 28¹ Закону України «Про

Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 1798), є недостатньою, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

У Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що «системний аналіз частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 193 дає підстави для висновку, що Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи. Зазначені положення Закону № 1798 зі змінами та Закону № 193 не узгоджуються зі статтями 126, 131 Конституції України, оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам... Таким чином, частина третя статті 24, стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункти 9, 10 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 193 суперечать частинам першої, другої статті 126, частині першої статті 131 Конституції України».

Повністю погоджуюсь із висновком Конституційного Суду України, викладеним у Рішенні, проте вважаю, що була потреба у більш детальному розгляді пункту 2 частини другої статті 28¹ Закону № 1798, за яким до складу Комісії з питань доброчесності та етики входять, зокрема, три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»; пропозиції від міжнародних та іноземних організацій щодо міжнародних експертів надсилаються до Вищої ради правосуддя протягом двадцяти днів з моменту набрання чинності Законом № 1798; участь міжнародних експертів у Комісії з питань доброчесності та етики закінчується через шість років з дня набрання чинності Законом № 1798; кожен міжнародний експерт призначається на два роки з можливістю повторного призначення, виходячи з такого.

У преамбулі Конституції України передбачено, що Український народ — це громадяни України всіх національностей.

Україна згідно зі статтею 1 Основного Закону України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005); установча влада є виключним правом народу та порядок здійснення установчої влади народом

визначається у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України (Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Згідно з частиною першою статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вказаний припис Основного Закону України корелюється з міжнародно-правовими стандартами.

Так, відповідно до пунктів 1, 2 статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 року кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

Відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Право на участь в управлінні державними справами є комплексним конституційним правом, яке фактично інтегрує всі політичні права і свободи громадян, що гарантовані Конституцією та законами України. Це право є загально визнаним політичним правом, яке гарантується громадянам України і реалізується через управління державними справами.

Наявність вказаного механізму доступу до управління державними справами виключно громадянами України є гарантією народного суверенітету, основних засад демократії, забезпечення проведення державної політики в інтересах Українського народу.

Враховуючи наведене, пункт 2 частини другої статті 28¹ Закону № 1798 порушує приписи Конституції України, оскільки з повноважень Комісії з питань доброчесності та етики випливає, що вона фактично здійснює управління державними справами, зокрема, формує органи державної (судової) влади. Проте міжнародні організації як суб'єкти делегування трьох представників до складу Комісії з питань доброчесності та етики не є представниками народу України, а тому не можуть бути носіями державної влади в Україні.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у своєму Висновку щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року № 969/2019 звернула увагу, що «такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів. Постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету».

Вносячи зміни чи приймаючи новий закон, Верховна Рада України повинна керуватися гарантіями та принципами, закріпленими у Конституції України. Так, має бути забезпечено реалізацію народного суверенітету з урахуванням європей-

ських цінностей демократії, прав людини, принципу верховенства права у взаємозв'язку з іншими універсальними принципами — законності, пропорційності, юридичної визначеності. Проте пунктом 2 частини другої статті 28¹ Закону № 1798 парламент здійснив делегування влади, яка належить виключно Українському народу, міжнародним та іноземним організаціям, що суперечить положенням статей 1, 5, 38 Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону
України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII
від 11 березня 2020 року № 4-р/2020

Мною підтримано це рішення, однак вважаю, що його аргументація є недостатньою. Зараз не час для великих текстів, однак з приводу Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 (далі — Рішення) мушу пояснити свою позицію.

Чому дві справи про дві реформи судів не об'єднано?

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) у цій справі відмовив в об'єднанні двох проваджень (щодо реформ 2016 і 2019 років) і вчинив це обґрунтовано. Річ не лише в тім, що предмет оскарження в ньому є різним, а й у принципових моментах, а саме, зокрема, в тому, що реформа 2016 року проводилася на двох рівнях (на рівні спеціального закону і на рівні внесення змін до Конституції України), а реформа 2019 року була зосереджена лише на рівні закону.

Важливо й те, що *реформа 2019 року реально не була імplementована, оскільки жодного передбаченого Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 193) організаційного заходу не було проведено. І це незважаючи на те, що з часу набрання чинності Законом № 193 до моменту ухвалення Рішення минуло майже п'ять місяців. Більше того, Закон № 193, по суті, у великій державі, якою є Україна, повністю зупинив процес здійснення конституційної функції добору суддів та їх оцінювання.*

Загрози для конституційної демократії з боку тиранії більшості

Батьки-засновники США, вперше у світі закладаючи конституційну систему «стримувань і противаг», більше за все боялися «тиранії більшості», а не індивідуального тирана (достатньо ознайомитися з думками Дж. Медісона в «Записках Федераліста»).

В Україні обраний народом парламент здійснює законодавче регулювання на свій розсуд, якщо тільки не йдеться про порушення Конституції України. Його ді-

яльність лімітується межами, встановленими Основним Законом України — саме такий підхід втілений у Конституції України, зокрема в таких її принципах, як поділ влади (стаття 6) та незалежність суддів (статті 125, 126). Між вищими органами державної влади формуються стосунки взаємних «стримувань і противаг». Звісно, **поділ влади не має сенсу, якщо одна гілка влади може свавільно втручатися в діяльність іншої, намагаючись отримати контроль над нею.**

Досвід багатьох європейських держав свідчить про серйозні небезпеки для конституційної демократії у тих випадках, коли обраний парламент чи глава держави, спираючись на настрої, які переважають у суспільстві, поступово демонтували принцип поділу влади, а далі — демократичні інститути, не зустрічаючи належних стримувань з боку судової влади. З іншого боку, верховенство права найбільше також залежить саме від стану незалежності судів.

Зайве й говорити, що **посягання на незалежність судової системи означає удар в інституційне осердя не лише верховенства права, а й власне держави України.** Незалежність судів є складовою конституційного ладу і предмет цієї справи засвідчив, окрім іншого, недостатність системи захисту конституційного ладу України.

Якою була мета судової реформи 2019 року? Відповідь на таке запитання неможливо було сформулювати ні з підготовчих законодавчих матеріалів, ні з тексту Закону № 193. Якби ця судова реформа отримала очікуваний ініціаторами результат, зокрема дострокове припинення повноважень половини суддів Верховного Суду за завчасно не встановленими правилами (ці правила на підзаконному рівні мали бути створені в майбутньому), очевидно, це завдало би сильного удару відчуттю незалежності суддів як Верховного Суду, так і інших судів. В Україні, напевно, після цього ще років п'ятдесят було би неможливо надати суддям суб'єктивного відчуття незалежності, переконати їх у цьому, особливо щодо реальності поділу влади та незалежності судової влади від політичних гілок влади.

Порушення конституційної процедури

Суть цієї справи в Конституційному Суді полягає в перевірці твердження про неконституційність положень Закону № 193, яким було по-новому врегульовано організацію судової влади, зокрема скорочено наполовину кількісний склад суддів Верховного Суду із 200 до 100 (з установленням процедур «відбору» для забезпечення нової кількості суддів).

Конституційний Суд доволі лаконічно відповів на поставлені запитання, однак не надав вмотивованої відповіді щодо того, чи порушено конституційну процедуру в ході ухвалення Закону № 193 як окремої підстави для неконституційності. Річ у тім, що закони можуть бути визнані неконституційними не лише з огляду на їх зміст, а й за відповідне порушення конституційної процедури «розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (частина перша статті 152 Конституції України).

Привертає увагу частина друга статті 125 Конституції України, яка прямо встановлює: «Суд утворюється, **реорганізовується** і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя» (виділення автора). У цьому випадку йшлося про скорочення кількості суддів Верховного Суду наполовину, що безумовно тягло

за собою зміни внутрішньої структури цього судового органу та подальшу зміну його функцій (зокрема, обсягу касаційного перегляду — так звані «фільтри»).

Питання перше: як оцінити такі зміни з огляду на конституційне поняття «реорганізація»? Коли йдеться про розуміння Конституції України (і, зокрема, конституційних органів влади), спроби враховувати зміст термінології із законодавства (наприклад, цивільного) є вкрай непродуктивним заняттям. Конституційне тлумачення не може базуватися на розумінні певного предмета законодавцем. На мое переконання, зазначене у частині другій статті 125 Конституції України поняття «реорганізація» щодо судів має автономне конституційне значення й передбачає істотний обсяг інституційних (організаційних) змін у цій сфері.

Звідки таке розуміння? Слід відштовхуватися від мети конституційної норми, яка зобов'язує проводити консультації з Вищою радою правосуддя (далі — ВРП) і Президента України (який лише після консультацій з нею вправі внести відповідний законопроект), і Верховну Раду України (яка реєструє проект закону лише за наявності відповідних документів, які підтверджують факт такої консультації).

Таким чином, постає питання друге: яка ж мета цієї конституційної норми (частини другої статті 125)? **Мета очевидна — надати посилений конституційний захист судовій владі від необґрунтованих організаційних втручань з боку інших гілок влади.** За матеріалами справи (і усних слухань) не вдалося встановити факту передбаченої консультації з ВРП. Більше того, в матеріалах справи міститься Висновок ВРП з протилежною позицією, який не був помічений та врахований на жодному владному рівні. Зважаючи на такі обставини, у цій справі Конституційний Суд повинен був дійти висновку, що положення Закону № 193, якими встановлено процедуру зменшення кількісного складу суддів Верховного Суду, охоплюється наведеним конституційним поняттям «реорганізація». Якщо встановлене Законом № 193 організаційне втручання до Верховного Суду є «реорганізацією», то має місце порушення конституційної процедури. Конституційний Суд, визнавши порушення частини другої статті 125 Основного Закону України, констатував лише порушення принципу поділу влади (стаття 6) та гарантій незалежності судів, однак не поглибив аргументації у цьому напрямі.

Питання третє: чи створювало наведене окрему підставу для визнання Закону № 193 неконституційним з огляду на частину першу статті 152 Конституції України («якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх **розгляду, ухвалення або набрання ними чинності**») (виділення автора). Відповідь також має бути ствердною, оскільки «розгляд» парламентом закону має предмет, який, вочевидь, стосується закону, який, у свою чергу, за задумом конституцієдавця, не міг стати предметом розгляду без передбаченої процедури консультацій з ВРП. Конституційний Суд неповною мірою врахував це.

Чи може бути зменшено розмір винагороди судді?

Понад 240 років тому, в 1776 році, автори Декларації незалежності Сполучених Штатів Америки серед претензій до британського монарха, окрім іншого, зазначали: «Він цілковито підпорядкував суддів своїй волі, самостійно визначаючи терміни урядування, а також розмір і виплату їм винагороди». Уже тоді вони розуміли важливість захисту незалежності суддів від подібних дій. В історії всіх

європейських держав були періоди, коли власті бажали підпорядкувати суддів у спосіб маніпулювання розміром їх винагороди.

Чи означає це, що ніколи і за жодних обставин розмір винагороди судді не може бути зменшений («заморожений»), як це констатовано в Рішенні? Хоча в документах Ради Європи також містяться стандарти захисту «досягнутого рівня» матеріального забезпечення суддів, я дотримуюся дещо іншої позиції, яка підкріплена напрацьованим досвідом вирішення подібних питань конституційними судами інших держав. Деякі пояснення.

Справді, суддя, який постійно боїться зменшення розміру його винагороди або «очікує» її підняття від політичних сил у парламенті (чи уряді), не є незалежним суддею, який спроможний захистити права людини, окрім іншого, і від властей. З одного боку, **суспільство має знати, що суди — це єдина в Україні гілка влади, яка, на відміну від інших, ніколи не визначала і не визначає розмір винагороди для самої себе. На сьогодні це робиться законом про судоустрій, який ухвалюється парламентом, згідно з частиною другою статті 130 Конституції України. Однак загроза для суддів не в тому, що їх винагорода встановлена законом, а в іншому — може з'явитися недобросовісний мотив щодо маніпуляції встановленням розміру винагороди з метою впливу на суддів.**

Щоби цього не сталося, Конституція України містить низку застережень. Відповідно до частин першої, другої статті 126 Основного Закону України «незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України», а «вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється». Добросовісне прочитання цих норм підказує, що закони також гарантують незалежність і недоторканність судді, а «будь-який вплив» стосується не лише певних зразків поведінки людей (їх вистачає), а й змісту закону. Іншими словами, насправді, наведене прямо забороняє уживання закону як інструменту впливу на незалежність судді. Можна сказати по-іншому: з указаних конституційних норм випливає прямий обов'язок законодавця втілити в законі конституційні гарантії щодо заборони вчинення у будь-який спосіб впливу на суддю з боку як парламенту, так і інших суб'єктів.

Однак, у цьому випадку, коли законодавець раптово вирішив майже на третину зменшити розмір винагороди суддів Верховного Суду, все саме і виглядало як інструмент тиску на незалежність суддів. Це означає, що зміст закону, який покликаний втілити гарантії незалежності судів і суддів, зіграв прямо протилежну роль.

Повертаючись до питання про можливість тимчасового зменшення розміру винагороди для суддів, зазначу (і повторю), що головне для такого кроку — уникнення ситуації, коли воно ззовні виглядає (і судді сприймають його) як спробу тиску. Досвід багатьох європейських держав свідчить, що загалом тимчасове зниження розміру винагороди суддів може бути узгоджене з верховенством права та гарантіями незалежності суддів.

Однак питання зниження розміру винагороди суддів повинне бути обумовлене низкою чинників, а саме: 1) має бути обґрунтованим (пропорційним і виправданим), зокрема пов'язаним із реальним погіршенням фінансового становища держави; 2) виступати складовою одночасного зниження умов оплати праці носіїв інших конституційних гілок влади та

публічного сектору загалом; 3) провадитися за наслідками консультацій між гілками влади з урахуванням позиції судової влади.

Принцип поділу влади так само був би позбавлений смислу, якщо конституційно виправданою була би ситуація, коли одна гілка влади мала можливість довільно впливати на інші гілки влади, істотно змінюючи умови їхнього фінансового забезпечення. Окрім наведених умов, мають бути враховані різні ролі і функції суддів, з одного боку, і представників законодавчої і виконавчої влади, з іншого боку. Роль суду (і судді) — це захист прав людини, в тому числі й від можливих зловживань інших гілок влади. Окрім того, суддя — не політик, який тимчасово приходить на публічну посаду. Ідучи на посаду, суддя обирає професію в масштабах трудового життя.

Важливо підкреслити, що жодної з наведених умов не було виконано, отже, відповідні рішення парламенту не узгоджуються з конституційними гарантіями незалежності судової влади.

Закон — не розпорядчий акт

Хочеться порушити ще одне питання, яке продовжує, на жаль, вітчизняну традицію правового нігілізму. Йдеться про спосіб, яким було припинено повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі — ВККС).

Що слід знати і розуміти? Парламент здійснює конституційні повноваження шляхом прийняття законів України та ухвалення постанов Верховної Ради України. Закони України як форма парламентських рішень за своєю природою є функціонально призначеними для регулювання відповідних ділянок суспільних відносин. Натомість повноваження Парламенту організаційного і розпорядчого характеру здійснюються постановами Верховної Ради України за умов дотримання меж повноважень Верховної Ради України, визначених Конституцією України та за наявності встановлених Конституцією і законами України підстав. Зокрема, припинення повноважень (прав і обов'язків) посадових осіб органів державної влади може бути здійснене шляхом видання вмотивованого розпорядчого акта, тобто такого, який: а) видано в межах повноважень; б) спирається на відповідні, завчасно встановлені в законі підстави.

Протилежна позиція, за якої парламент ухваленим законом України може припинити повноваження (звільнити) посадову особу будь-якого іншого органу державної влади — за межами власних конституційних повноважень та без дотримання підстав — означала би свавільну практику та заперечення змісту конституційного принципу поділу влади. Парламент у такому випадку перетворюється у невідоме для сучасного конституційного права владне формування, яке може «будь-що» і без будь-якого зв'язку з конституційними межами, згаданими в статті 6 Основного Закону України.

При цьому можуть бути висунуті «аргументи», що, мовляв, законодавець «завжди так вчиняв» в останні десятиліття. Значною мірою це правда, однак така свавільна практика у минулому жодним чином не виправдовує очевидної неконституційності подібного «законотворення». Отже, положеннями пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 Верховна Рада України вийшла

за межі конституційних повноважень, визначених статтею 85 Конституції України, а відтак — принципу поділу влади (стаття 6 Основного Закону України).

Крім того, варто звернути увагу ще й на те, що нормативне правове регулювання на рівні закону України, яке стосується прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів, якими є конкретні особи — члени ВККС станом на день набрання чинності Законом № 193, не узгоджується з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України). Зайве нагадувати, що зміст норми права не може бути персоніфікованим (звернутим до конкретних осіб) та мати одноразове застосування.

Така практика не сприймається й тому, що, хоча ВККС прямо не згадується в тексті Конституції України, однак як державний орган вона є відповідальною за добір та оцінювання суддів та є носієм відповідної конституційної владної функції, встановленої в частині десятій статті 131 Конституції України.

Виходячи з того, що конституційна влада в Україні здійснюється за принципом інституційної неперервності та цілісності, Конституційний Суд мав наголосити на неприпустимості повного зупинення функціонування державного органу через одночасне припинення повноважень усіх його членів. Будь-яка реорганізація органів державної влади, які є носіями конституційних повноважень, не може зупинити дію конституційних норм та реалізацію відповідної конституційної владної функції. Відрадно, що все ж Конституційний Суд констатував, що положеннями пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 Верховна Рада України фактично зупинила здійснення передбаченої Конституцією України діяльності щодо забезпечення добору суддів та їх оцінювання (частина десята статті 131). Наведене, без сумніву, посягає на конституційні основи ефективного і неперервного функціонування правосуддя як ефективного механізму захисту прав людини, а тому порушує право кожного на судовий захист (стаття 55 Конституції України).

Резюме

У період напруженого протистояння суспільства з епідемічною загрозою COVID-19 важко підібрати слова, які підтвердили би значення незалежності судової влади для верховенства права, захисту прав людини, відновлення стійкого економічного зростання і, зрештою, для збереження стабільності всієї системи публічної влади. Окрім судової влади, нікому оцінити ні своєчасності, ні законності дій, бездіяльності та рішень органів влади.

Часто історія вчить, що саме той, хто не розуміє небезпеки посягань на незалежність судів, більше того — активно атакує їх, через деякий час опиняється в ситуації, коли він надто зацікавлений у наявності незалежного суду. Лише тоді відкривається істина, що його власна доля залежить тільки від того, наскільки суд готовий вирішити його справу справедливо, тобто сумлінно оцінити факти і правильно застосувати закон. І саме тому він бажає, щоб його справу розглядали судді, які не залежать від політичних властей (уже інших), не залякані ними, більш того — самою своєю присутністю демонструють незалежність та неупередженість.

Важливо також усвідомити ще один момент — конституційна система сучасної України не передбачає в системі конституційних органів влади «вищого

органу» (подібно «політбюро КПРС» в радянській системі чи інституту фюрера в нацистській системі). Таким не є ні глава держави, ні навіть парламент. **Парламент, відображаючи волю народу на останніх виборах, тим не менше, не є «вищим» органом влади у стосунках з іншими гілками влади, не може вирішити «будь-які» питання і будь-яким способом. Як і інші органи влади, законодавець здійснює повноваження виключно в рамках Конституції України.** А Конституція передбачає систему влади, яка заснована на зовсім інших цінностях, серед яких, зокрема, верховенство права та поділ влади.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону
України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 11 березня 2020 року ухвалив Рішення № 4-р/2020 (далі — Рішення) у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Конституційний Суд, зокрема, вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):
— частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 1402);

— пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 193);

— частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 1798).

За ті кілька днів, що минули з дня ухвалення Рішення й які надаються судді для викладення окремої думки, стало зрозумілим, що наше уявлення про світ, життєві цінності та соціальні зв'язки в черговий раз зазнало та зазнає істотних змін.

Події останніх днів майже повністю витіснили з нашої пам'яті нескінченні січневі колективні святкування та такі ж колективні, але вже протести лютого

2020 року. Друга половина березня 2020 року вже ввійшла в історію людства іншим: правилом-порадою про соціальну самоізоляцію потенційно хворих та вимогою «не збиратись більше двох осіб»¹.

Фактично людство мимоволі проживає «сценарій невідомого фільму» з драматичним сюжетом соціального, економічного та біологічного апокаліпсису, під час якого може виникнути спокуса відсунути уявлення про *Право* та *Справедливість* на «узбіччя» людських пріоритетів як щось другорядне, коли йдеться про саме виживання.

Мені, як і абсолютній більшості інших людей, невідомий подальший розвиток сучасної історії, однак, опонуючи ідеї послаблення ролі *Права* в часи таких важких потрясінь, перефразую відомий вислів про те, що світ, дійсно, не має гинути заради звершення правосуддя, але світ людей ризикує загинути кожного разу, коли *Право* намагаються підмінити чимось іншим, і тут вже не важливо, чи є цим чимось іншим воля класу, що панує, сваволя людини, що керує, чи SARS-CoV-2².

Щодо передумов внесення змін до законодавства про судоустрій, статус суддів та органів суддівського врядування

29 серпня 2019 року особисто мені запам'яталось не лише лаконічним за часом урочистим засіданням Верховної Ради України, на якому новообрані народні депутати прийняли присягу, та подальшим пленарним засіданням парламенту³, а також і тим, що цього самого дня до Верховної Ради України було подано та зареєстровано значну кількість законопроектів, у тому числі проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»⁴ реєстр. № 1008 (далі — проект № 1008), поданий Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи та визначений невідкладним.

10 вересня 2019 року проект № 1008 був розглянутий на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

Вже 12 вересня 2019 року проект № 1008 був розглянутий та схвалений Верховною Радою України за основу.

1 жовтня 2019 року проект № 1008 був розглянутий на засіданні Комітету з питань правової політики в процесі його підготовки до другого читання.

І нарешті 16 жовтня 2019 року проект № 1008 був ухвалений Верховною Радою України у другому читанні та в цілому.

У подальшому ухвалений акт був підписаний Головою Верховної Ради України, Президентом України, опублікований та 7 листопада 2019 року набув чинності.

Оцінюючи зміст та форму цього законодавчого процесу, відзначу таке.

¹ **Більше двох не збиратися: Німеччина обмежує контакти.** URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2902172-nimeccina-obmezue-kontakti-za-formulou-11.html>.

² Штам коронавірусу, що був виявлений у другій половині 2019 року, зараження яким людини викликає в неї інфекційну хворобу — COVID-19.

³ Проведенням якого було, власне, вичерпано 1-шу (першу) сесію Верховної Ради України IX скликання.

⁴ У процесі внесення змін до проекту Закону № 1008 між першим і другим читанням його назва зазнала змін.

По-перше, в процесі розгляду справи в Конституційному Суді залишилися незрозумілими мотиви та причини такої поспішності з проведенням цієї «судової реформи»¹.

Оскільки йдеться про одну з гілок влади, процес внесення змін до законодавства, що регулює утворення та діяльність органів судової влади, не може не лише *de facto* та *de jure* бути поспішним, а й *навіть виглядати* як поспішний.

Фактична чи удавана поспішність в цих питаннях загрожує делегітимізації найкращих ідей та намірів.

По-друге, зміни до законодавства, що регулює утворення та діяльність органів судової влади, без сумнівів та не випадково збіглися у часі з початком нового «політичного сезону», коли за результатами проведення других за рік виборів був обраний не лише Президент України, а й новий склад парламенту та утворено новий уряд країни, на формування яких вирішальний вплив мала лише одна політична сила.

Зрозуміло, що в конституційній демократії судова влада та суди не мають зазнавати кардинальних змін, а судді — піддаватись звільненням тощо у разі зміни політичної влади у державі, оскільки це є прямим та відкритим посяганням на принципи верховенства права, демократії, поділу влади, незалежності суддів та інші конституційні цінності.

По-третє, незважаючи на те, що указами Президента України від 21 червня 2019 року № 421/2019 та від 7 серпня 2019 року № 584/2019 була створена Комісія з питань правової реформи (далі — Комісія) та затверджено її персональний склад², в матеріалах справи відсутні документи та інші докази, які б свідчили про те, що проєкт № 1008 розроблявся за участю членів Комісії або члени Комісії хоча б були долучені до розробки проєкту № 1008 в будь-якій іншій формі, наприклад як експерти, консультанти.

Уникаючи спекуляцій щодо справжніх авторів чи автора проєкту № 1008, що поширюються у ЗМІ, слід зазначити, що в матеріалах справи відсутні вказівки на те, які ж фахівці з процесуального права та (або) питань судоустрою розробляли цей законопроєкт, що, звісно, не найкращим чином характеризує виваженість та раціональність процесу його підготовки.

По-четверте, в процесі розгляду справи з'ясувалась відсутність розумно необхідної комунікації між Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи, Верховною Радою України та Верховним Судом й іншими органами судової влади, зокрема Радою суддів України, Вищою радою правосуддя.

Щиро вразив коментар з цього питання Голови Верховного Суду про те, що, готуючи та подаючи проєкт № 1008 до парламенту, підтримуючи його надалі, Пре-

¹ Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи не кваліфікував ці зміни до законодавства як «судову реформу», таку назву вона отримала від інших осіб в подальшому, а тому вказівка на «судову реформу» здійснюється з використанням лапок.

² У складі Комісії була утворена, зокрема, робоча група з розвитку законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя.

зидент України як суб'єкт законодавчої ініціативи відшукав час для спілкування з актором Томом Крузом, але не знайшов можливості для зустрічі з очільником Верховного Суду.

Переконаний, що комунікація між органами державної влади в чутливих питаннях поділу влади, здійсненні будь-яких організаційних заходів щодо засад функціонування органів влади є надійним запобіжником від можливих звинувачень в узурпації влади, що прямо заборонено статтею 5 Конституції України.

Щодо кількісного складу Верховного Суду

Конституцією України не визначено кількісний склад суддів Верховного Суду, наприклад шляхом встановлення максимальної кількості його суддів, а тому слід визнати, що це питання має бути врегульовано у законі, повноваження щодо ухвалення якого має Верховна Рада України на підставі пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України у системному зв'язку з іншими конституційними приписами.

Власне, у Рішенні й не ставиться під сумнів зазначене міркування.

Тобто потенційно суддів Верховного Суду дійсно може бути 380¹, 100, 20² чи навіть 9³, й таке формулювання закону за наявності необхідних передумов для цього відповідатиме Конституції України.

Однак розглянута Конституційним Судом сучасна спроба зменшення максимального кількісного складу Верховного Суду Законом № 1402 в редакції Закону № 193 слушно визнана такою, що *не* відповідає Основному Закону України.

Із системного зв'язку конституційних приписів статей 1, 6, 8, 55, 124, 129 Основного Закону України слідує, що держава зобов'язана забезпечити людині та громадянину *реальні*, а не ілюзорні передумови здійснення права на судовий захист, без існування ефективного механізму здійснення якого можливість реалізації інших конституційних прав та свобод ставиться під сумнів.

На підставі цих самих приписів Конституції України кожен має право розраховувати, що Україна є *справжньою*, а не декларативною *правовою* державою (стаття 1), в якій державна влада здійснюється на засадах її *поділу* на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6), в якій визнається та *діє* принцип *верховенства права* (частина перша статті 8).

Тобто кожна особа має право очікувати на можливість здійснення у своїй справі *правосуддя* як однієї з основних функцій демократичної та правової держави, а здійснення правосуддя в конституційній демократії можливе лише у разі існування *ефективних* та *спроможних* судових інституцій із забезпеченням незалежності та недоторканності суддів.

У процесі розгляду справи Конституційним Судом було, зокрема, з'ясовано, що станом на 18 січня 2020 року залишок нерозглянутих справ у Верховному

¹ У 2017 році у Верховному Суді України та трьох вищих касаційних судах сумарно було 380 суддів.

² Зазначене положення про 20 суддів Верховного Суду України тимчасово було закріплено в статті 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI.

³ З незрозумілою метою періодично згадується про досвід США в цьому питанні.

Суді становив 54 300 справ¹. За 6 робочих днів нового 2020 року до Верховного Суду надійшло 2 746 касаційних скарг, а це 457 скарг на день. Водночас фактично кожен суддя Верховного Суду розглядає більше 100 справ щотижня².

При цьому навіть подальше внесення змін до процесуального законодавства з метою закріплення так званих «процесуальних фільтрів» касаційного оскарження при одночасному істотному зменшенні максимальної кількості суддів Верховного Суду до 100 не забезпечує розумної прогнозованості в строках розгляду справ у суді касаційної інстанції таким скороченим складом суддів.

Таким чином, істотне скорочення Законом № 1402 максимальної кількості суддів Верховного Суду з 200 до 100 ризикує перетворити цей найвищий орган судової влади на *неспроможний* до виконання своїх конституційних функцій щодо здійснення правосуддя та захисту прав і свобод людини і громадянина.

У сутнісному зв'язку з нормою статті 37 Закону № 1402 щодо зменшення максимальної кількості суддів Верховного Суду перебувають норми пунктів 4–7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, в яких вказано на потребу проведення «відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду» (пункти 5–7) та на можливе «переведення суддів Верховного Суду, які не пройшли процедуру відбору, до апеляційних судів» (пункт 7).

Розглядаючи справу Конституційний Суд встановив, що зазначені положення Закону № 193 можуть бути кваліфіковані або як не передбачена Конституцією України підстава для звільнення судді, або як форма впливу на незалежність та незмінюваність судді.

Важливо, що під час розгляду справи учасники конституційного провадження висловили думку про те, що відмова судді Верховного Суду, який не пройшов процедуру відбору, від переведення до апеляційного суду може також розглядатись або як істотний дисциплінарний проступок, або як грубе нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді, а це є самостійними підставами для звільнення судді згідно з пунктом 3 частини шостої статті 126 Конституції України.

Зрозуміло, що такі положення Закону № 193 Конституційний Суд мав оцінити та оцінив у Рішенні як такі, що не відповідають нормам Основного Закону України, зокрема приписам статей 8, 19, 126, 131.

Щодо «відбору» суддів Верховного Суду

У фінальному тексті Рішення відсутня окрема оцінка положень Закону № 193 в контексті згадування в цих положеннях такого явища та поняття, як «**відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду**».

Вважаю за потрібне висловити власні міркування щодо цього явища та поняття.

По-перше, у відкритій частині розгляду цієї справи представник Президента України, відповідаючи на одне з запитань, чітко зазначив, що процедура *відбору* суддів, передбачена Законом № 193, не тотожна процедурі *добору* суддів.

¹ Станом на 1 січня 2019 року залишок нерозглянутих справ у Верховному Суді складав 71 тис. Тобто за рік залишок нерозглянутих справ зменшився приблизно на 20 тис.

² За іронією долі у відомому прикладі щодо суддів Верховного Суду США, до складу якого входять всього 9 осіб, навантаження у 100 справ є річним, а не тижневим.

З цього твердження виникає проблема конституційного підґрунтя можливого проведення на підставі Закону № 193 *відбору* суддів, оскільки в нормах розділу VIII «Правосуддя» Конституції України відсутнє таке явище та поняття.

Тобто щодо суддів згідно з Конституцією України можуть бути проведені, зокрема, процедури *оцінювання, добору* (частина десята статті 131), призначення судді на посаду здійснюється *за конкурсом* (частина перша статті 128), проте жодна з норм Основного Закону України не вказує на можливість проведення *відбору* суддів.

Сучасний персональний склад Верховного Суду сформований внаслідок проведення протягом 2016–2019 років двох *конкурсів*, здійснення яких стало можливим внаслідок внесення змін до Конституції України в частині правосуддя в 2016 році. Внаслідок цього формування персонального складу Верховного Суду шляхом проведення конкурсів мало конституційну передумову та основу, в той час як ухвалення Верховною Радою України Закону № 193, яким внесено зміни й до інших законів, не було пов'язано з попереднім внесенням відповідних змін до Основного Закону України.

Отже, закріплення в Законі № 193 такого явища, як «*відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду*», не відповідає не лише приписам розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, а й нормам розділу I «Загальні засади» Конституції України, зокрема статтям 1, 6, 19.

По-друге, «*відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду*» в пунктах 5–7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, інших положеннях цього закону або Закону № 1402 фактично *не врегульований*, оскільки єдине, що вказано в Законі № 193 щодо змісту процедури відбору суддів, так це те, що він здійснюється «...за критеріями професійної компетентності, етики та добросовісності» (абзац перший пункту 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193).

При цьому в абзаці другому пункту 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 зазначено, що «порядок проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за погодженням із Вищою радою правосуддя». У зв'язку з відсутністю в Законі № 193 та Законі № 1402 інших норм щодо процедури та змісту такого відбору суддів можна дійти висновку, що всі складові такого відбору будуть визначені у *підзаконному* акті, ухваленому Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Таким чином, винятково підзаконний рівень регулювання процедури відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду є додатковим аргументом на підтвердження тези щодо неконституційності окремих норм Закону № 193.

Щодо грошової винагороди суддів

У Рішенні Конституційний Суд вирішив також чутливе питання щодо розміру грошової винагороди суддів Верховного Суду, визнавши неконституційним пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402, подолавши при цьому клопотання щодо закриття провадження у справі в цій частині у зв'язку з конфліктом інтересів стосовно цього питання у *всіх* суддів Конституційного Суду України.

Констатуючи послідовність юридичних позицій Конституційного Суду в цьому питанні, вважаю, що у Рішенні мало б бути також зазначено таке.

По-перше, розмір грошової винагороди суддів все ж може бути **зменшений** за наявності для цього необхідних передумов та послідовних кроків парламенту та уряду. За відсутності таких передумов зменшення розміру грошової винагороди має розглядатися як свавільні дії одних гілок влади стосовно іншої — судової.

Події останнього часу, у тому числі масштаби можливої економічної кризи, дають підстави для припущення, що будуть чергові спроби зменшення розміру грошової винагороди суддів, однак для відсутності судової перспективи поставлення їх вчергове під сумнів у Конституційному Суді процедура внесення цих змін та самі зміни щодо зменшення грошової винагороди суддів не мають бути свавільними, розмір зменшення грошової винагороди має бути вмотивованим та пропорційним, не бути вибірковим і стосуватись усіх органів державної влади, таке зменшення грошової винагороди має бути тимчасовим заходом економічної стабілізації.

У разі недотримання цих передумов можливі подальші пропозиції та кроки щодо зменшення розміру грошової винагороди суддів будуть сприйматись як спроба тиску на судову владу та посягання на незалежність суддів.

По-друге, Конституційний Суд у Рішенні мав відзначити неможливість закриття провадження в цій справі у зв'язку з конфліктом інтересів у частині перевірки на конституційність норми статті 137 Закону № 1402 з тих причин, що в Україні відсутній інший орган, який би мав компетенцію для вирішення цього конституційного спору.

Тому уникнення конфлікту інтересів шляхом відмови у вирішенні конституційного спору у запропонований одним з учасників конституційного провадження спосіб є неможливим.

Щодо Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

Конституційний Суд України у Рішенні визнав неконституційною також частину першу статті 94 Закону № 1402, якою визначено нову кількість членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — 12 та вказано на нового суб'єкта затвердження персонального складу цієї комісії — Вищу раду правосуддя.

Переконалий, що Конституційний Суд своїм Рішенням насправді *визнав неконституційною прогалину в нормативному регулюванні*, оскільки сама по собі норма частини першої статті 94 Закону № 1402 (в редакції Закону № 193) не мала конституційних вад.

В обґрунтування цієї тези зазначу таке.

Конституція України вказує на існування певних конституційних функцій, зокрема добір суддів, оцінювання суддів тощо (частина десята статті 131).

Законодавець може обрати різні організаційні рішення або моделі для забезпечення виконання цих конституційних функцій. Однак неконституційною є законодавча практика, коли внаслідок неякісного нормативного регулювання ці, тобто передбачені частиною десятою статті 131 Основного Закону України, або інші конституційні функції взагалі не здійснюються та (або) не можуть бути здійснені.

Тобто законом, не порушуючи Конституцію України, можна змінити кількісний склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з 16 до 12 осіб, порядок формування її кількісного складу та навіть реорганізувати або ліквідувати цей орган системи правосуддя. Однак припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з 7 листопада 2019 року¹ **без визначення тих органів або осіб, які будуть виконувати зазначені конституційні функції**, є порушенням Конституції України, а саме статей 6, 8, 55, 126, 131.

Слід додатково зазначити, що, оскільки об'єктом конституційного контролю не був пункт 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193², Рішення не слід розглядати як підставу для поновлення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які були в її складі станом на 6 листопада 2019 року.

Водночас застосований в Законі № 193 спосіб припинення повноважень членів колегіального органу суддівського врядування для стороннього спостерігача може виглядати як помста чи покарання, а тому застосування таких законодавчих механізмів впливу на кар'єру особи слід розглядати як *ultima ratio*, для застосування якого мають бути надзвичайно вагомими передумови.

Висновки

Кілька років поспіль триває послаблення та стагнація верховенства права у всьому світі, у тому числі у країнах зі сталими та ефективними демократичними і правовими традиціями та інститутами³.

Тому мені невідомо, що буде з верховенством права у світі та в Україні далі, але в тому, що цей принцип конституційної демократії потребує щоденного захисту та підтримки, я вже на маю сумнівів.

І наостанок одне з «польових» спостережень щодо дієвості приписів Конституції України, а саме статті 8 щодо *верховенства права*, статей 147, 151¹, стосовно *обов'язковості* рішень та висновків Конституційного Суду України на прикладі цієї справи.

Рішення Конституційного Суду в цій справі ухвалено та датовано 11 березня 2020 року. Як цього вимагає законодавство, Рішення було опубліковано на офіційному веб-сайті Конституційного Суду 12 березня 2020 року.

Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Однак на офіційному веб-сайті Верховної Ради України **станом на 24 березня 2020 року** в законах № 1402, № 193, № 1798 немає жодного посилання на Рішення, а норми, що визнані неконституційними, так і залишаються в редакції Закону № 193.

¹ День набрання чинності Законом № 193.

² Він не визнаний Конституційним Судом неконституційним.

³ **World Justice Project Rule of Law Index® 2020**. URL: <https://www.worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>.

Звісно, не виключаємо поважність причин такого факту, оскільки особи, відповідальні за внесення змін до законодавства, можливо, перебувають в самоізоляції. Проте поки є змога парламент має продовжувати виконання своїх функцій, оскільки Конституція України не передбачає іншого.

Суддя
Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА VOTUM SEPARATUM

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін
до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів
України щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від конституційного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначені на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретичні неконституційність:

— частини першої статті 37, частини першої статті 94, пункту 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX;

— пунктів 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX;

— частини третьої статті 24, статті 28¹, частини восьмої статті 31, частини першої статті 42, частини третьої статті 47, частини четвертої статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX,

мають відверто суб'єктивний та очевидно відносний характер і не відображають сутнісних сторін справи;

усвідомлюючи необхідність субстанційно-онтологічного аналізу для визначення помилок, недоліків, недосконалостей та загроз і наслідків, які містяться в Рішенні;

користуючись правом на окрему думку, наданим статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»;

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо концепції Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

1. Концепція і відповідно архітектоніка Рішення вибудовані на системному аналізі кожного з пунктів конституційності окремих положень законів України «Про судову систему і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судову систему і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

2. Такий підхід призвів до того, що неконституційність деяких пунктів була доведена формально (пункт 3 мотивувальної частини Рішення), а деяких не доведена взагалі (пункт 6 мотивувальної частини Рішення).

3. При цьому, Конституційний Суд України проігнорував важливий аспект цієї справи, який докорінно мав би змінити підходи до її вирішення.

4. У пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (реєстр. № 1008) (далі — Законопроект) як обґрунтування необхідності прийняття акта стверджується, що «більшість проблем, які наразі існують у судовій системі, експерти пов'язують із діяльністю органів суддівського врядування».

5. Далі. «Для усунення вказаних недоліків законопроектом пропонується уточнити повноваження органів суддівського врядування, у тому числі засади діяльності Вищої ради правосуддя, змінити порядок формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також удосконалити процедуру розгляду дисциплінарної скарги».

6. З огляду на такий засновок метою і завданням Законопроекту «є комплексне врегулювання питань організації діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя».

7. Автори так званої «судової реформи 2019» стверджують, що прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» дасть змогу поліпшити доступ до правосуддя громадян України, забезпечить їх право на своєчасне та справедливе судові рішення.

8. При цьому до законодавства вносяться системні зміни, серед яких, окрім змін до функціонування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя, серйозні зміни до законодавства про Верховний Суд, зокрема суттєва зміна чисельності, відбір суддів, зменшення суддівської винагороди тощо.

9. Будь-яка кореляція між метою та завданням Законопроекту і прийнятими змінами до законодавства в частині функціонування Верховного Суду відсутня.

10. Таким чином, істинна мета так званої «судової реформи 2019» та формально задекларована не є тотожними.

11. Отже, легітимна мета внесених змін є принципово іншою порівняно з обґрунтуванням пояснювальної записки до Законопроекту, а саме, серед іншого — переформатування Верховного Суду шляхом зменшення його чисельності.

12. З огляду на викладене йдеться про «законодавче шахрайство» з метою приховати істинні мотиви так званої «судової реформи 2019».

13. Підтвердженням цього висновку є зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, де, зокрема, вказано, що «Назва законопроекту не повною мірою відповідає вимогам статті 4 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“, відповідно до яких зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ (частина друга). Не враховано у назві й те, що Законопроектом вносяться зміни лише до двох законів „Про судоустрій і статус суддів“ та „Про Вищу раду правосуддя“. У зв'язку з цим писати в назві „та деяких законів України“ нелогічно».

14. Іншим свідченням такого «законодавчого шахрайства» є ігнорування позиції Головного науково-експертного управління і Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України в частині приведення Законопроекту у відповідність до норм Конституції України, зокрема статті 22 Конституції України; рішень Конституційного Суду України, у тому числі від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011, від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, від 4 грудня 2018 року № 11-рп/2018, та рішень Європейського суду з прав людини у справах «Котій проти України» (Kotiy v. Ukraine) від 5 березня 2015 року, заява № 28718/09, «Зосимов проти України» (Zosymov v. Ukraine) від 7 липня 2016 року, заява № 4322/06, тощо.

15. Конституційний Суд України не аналізував легітимну мету внесених змін. Те, що істинна легітимна мета не відповідає заявленій меті та завданням законодавчих змін, означає її відсутність або невідповідність заходів, застосованих законодавцем, задекларованій меті.

16. Власне, це і є підставою для визнання неконституційною так званої «судової реформи 2019».

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень частини п'ятої статті 190, пункту 1
частини першої, частини третьої статті 309
Кримінального процесуального кодексу України

м. Київ
17 березня 2020 року
№ 5-р/2020

Справа № 3-358/2018(4975/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича — доповідача,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Татьков В. І. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пунктів 1, 8 частини другої статті 129 Конституції України (є не-

конституційними), положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс) щодо заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу.

Відповідно до частини п'ятої статті 190 Кодексу ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, передбаченому Кодексом; ухвала про дозвіл на затримання оскарженню не підлягає. Згідно зі статтею 309 Кодексу під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову у наданні дозволу на затримання (пункт 1 частини першої); скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді (частина третя).

Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів вбачається, що слідчий суддя Печерського районного суду міста Києва ухвалою від 4 квітня 2018 року надав дозвіл на затримання Татькова В. І. з метою приводу до зали судових засідань Печерського районного суду міста Києва для участі у розгляді клопотання про застосування щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Апеляційний суд міста Києва ухвалою від 30 травня 2018 року відмовив у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою адвоката Попкова П. О. в інтересах Татькова В. І. на вказану ухвалу слідчого судді Печерського районного суду міста Києва, оскільки вона безпосередньо стосується надання дозволу на затримання з метою приводу, тому не підлягає апеляційному оскарженню. Верховний Суд ухвалою від 2 липня 2018 року відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою адвоката Попкова П. О. в інтересах Татькова В. І. на названу ухвалу Апеляційного суду міста Києва, адже оскарженню в апеляційному порядку підлягає лише ухвала слідчого судді про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу.

Суб'єкт права на конституційну скаргу стверджує, що оспорювані положення Кодексу передбачають право сторони обвинувачення на апеляційне оскарження ухвали про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу та позбавляють сторону захисту права на оскарження ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу. На думку автора клопотання, таке привілейоване становище сторони обвинувачення порівняно зі стороною захисту в контексті наявності права на апеляційне оскарження не узгоджується з конституційним принципом верховенства права, суперечить такій основній засаді судочинства, як рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, та порушує конституційне право на судовий захист, складовою якого є право на апеляційний перегляд справи.

2. Вирішуючи порушене в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократична, правова держава (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності

держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). Однією зі складових конституційного принципу верховенства права є право на доступ до правосуддя.

Відповідно до частини першої статті 55 Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

За юридичними позиціями Конституційного Суду України правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003); кожен під час розгляду будь-якої справи, в тому числі кримінальної, щодо діяння, у вчиненні якого обвинувачується, має право на правосуддя, яке відповідало б вимогам справедливості (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004); суди здійснюють правосуддя з метою забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009).

У Конституції України встановлено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); судоустрій, судочинство, статус суддів визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

2.2. Згідно з частиною другою статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8).

Конституційний Суд України у Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 зауважив, що особі має бути гарантовано право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції; після апеляційного розгляду справи сторони судового процесу можуть бути наділені правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції у випадках, визначених законом, що сприятиме забезпеченню реалізації принципу верховенства права (абзац другий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки (абзац дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

За частиною третьою статті 124 Основного Закону України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Системний аналіз положень частини третьої статті 124, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України дає підстави вважати, що юрисдикція судів (зокрема, першої та апеляційної інстанцій) поширюється на розгляд та вирішення по суті справ у юридичному спорі та кримінальному обвинуваченні, а також інших справ у передбачених законом випадках.

Зазначені конституційні приписи спрямовані на забезпечення розумних строків розгляду справи судом (пункт 7 частини другої статті 129 Основного Закону України), оскільки апеляційний перегляд будь-якого процесуального судового рішення, яким не вирішується справа по суті, призведе до затягування судового процесу, а отже, і до порушення розумних строків розгляду та вирішення по суті справи судом, що нівелює зміст права на доступ до правосуддя.

У Рішенні від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 Конституційний Суд України вказав, що забезпечення права на апеляційний перегляд справи, передбаченого пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, слід розуміти як гарантоване особі право на перегляд її справи в цілому судом апеляційної інстанції; забезпечення права на апеляційний перегляд справи — одна з конституційних засад судочинства — спрямоване на гарантування ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина з одночасним дотриманням конституційних приписів щодо розумних строків розгляду справи, незалежності судді, обов'язковості судового рішення тощо (абзац тринадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, право на апеляційний перегляд справи, передбачене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, є гарантованим правом на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Водночас зазначений конституційний припис не позбавляє законодавця повноваження передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд під час розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті.

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015 сформулював юридичну позицію, за якою обмеження права на апеляційне оскарження рішення суду не може бути свавільним та несправедливим; таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленим суспільною потребою досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим; у разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, Конституційний Суд України звертає увагу на те, що встановлені обмеження або заборона на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті, не можуть бути свавільними, а мають застосовуватися з легітимною метою, бути домірними (пропорційними) та обґрунтованими, не повинні порушувати сутність конституційного права особи на судовий захист.

2.3. У Конституції України наголошено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012). Водночас гарантована Конституцією України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Відповідно до пункту 1 частини другої статті 129 Конституції України до основних засад судочинства належить рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

Засада рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в частині першій статті 55 Конституції України; ця засада є похідною від загального принципу рівності громадян перед законом, визначеного частиною першою статті 24 Основного Закону України, і стосується, зокрема, сфери судочинства; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

Конституційний Суд України вважає, що рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом як конституційна засада судочинства має бути втілена у процесуальному законодавстві, зокрема, шляхом запровадження такого нормативного регулювання, за якого учасники судочинства повинні мати рівний обсяг прав та обов'язків, що відповідають їхньому процесуальному становищу.

3. У статті 2 Кодексу визначено, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

За статтею 131 Кодексу з метою досягнення дієвості кримінального провадження застосовуються заходи забезпечення цього провадження, до яких, зокрема, належить затримання особи (частина перша, пункт 8 частини другої). Затримання особи є тимчасовим запобіжним заходом, який застосовується з підстав та в порядку, визначеному Кодексом (частина друга статті 176 Кодексу).

Відповідно до статті 177 Кодексу метою застосування запобіжного заходу є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов'язків, а підставою — наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений може: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

У разі неприбуття підозрюваного, обвинуваченого за судовим викликом і відсутності у слідчого судді, суду на початок судового засідання відомостей про поважні причини, що перешкоджають його своєчасному прибуттю, слідчий суддя, суд має право постановити ухвалу про привід підозрюваного, обвинуваченого, якщо він не з'явився для розгляду клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді застави, домашнього арешту чи тримання під вартою, або ухвалу про дозвіл на його затримання з метою приводу, якщо ухвала про привід не була виконана (частина третя статті 187 Кодексу).

Згідно з частиною першою статті 188 Кодексу прокурор, слідчий за погодженням з прокурором має право звернутися із клопотанням про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу для участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

У статті 189 Кодексу передбачено, що клопотання про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою приводу розглядається слідчим суддею, судом негайно після одержання цього клопотання (частина друга); розгляд клопотання здійснюється в закритому судовому засіданні за участю прокурора (частина третя); слідчий суддя, суд відмовляє у наданні дозволу на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу, якщо прокурор не доведе, що зазначені у клопотанні про застосування запобіжного заходу обставини вказують на наявність підстав для тримання під вартою підозрюваного, обвинуваченого, а також є достатні підстави вважати, що: підозрюваний, обвинувачений переховується від органів досудового розслідування чи суду; одержавши відомості про звернення слідчого, прокурора до суду із клопотанням про застосування запобіжного заходу, підозрюваний, обвинувачений до початку розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу вчинить дії, які є підставою для застосування запобіжного заходу і зазначені у статті 177 Кодексу (частина четверта).

За частиною третьою статті 190 Кодексу ухвала про дозвіл на затримання з метою приводу втрачає законну силу з моменту: приводу підозрюваного, обвинуваченого до суду; закінчення строку дії ухвали, зазначеного в ній, або закінчення шести місяців із дати постановлення ухвали, у якій не зазначено строку її дії; добровільного з'явлення підозрюваного до слідчого судді, а обвинуваченого до суду, про що слідчий суддя, суд повідомляє прокурора; відкликання ухвали

прокурором. Затримана на підставі ухвали слідчого судді, суду особа не пізніше тридцяти шести годин з моменту затримання повинна бути звільнена або доставлена до слідчого судді, суду, який постановив ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу (частина перша статті 191 Кодексу).

Отже, з дослідження наведених положень Кодексу вбачається, що слідчий суддя, суд може постановити ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу у виняткових випадках, а саме для забезпечення присутності підозрюваного, обвинуваченого в судовому засіданні під час вирішення питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або у разі невиконання ухвали про привід підозрюваного, обвинуваченого для розгляду клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді застави, домашнього арешту чи тримання під вартою. Зазначені випадки зумовлені протиправною поведінкою підозрюваного, обвинуваченого, яка перешкоджає (може перешкодити) здійсненню кримінального провадження та негативно впливає (може вплинути) на забезпечення його ефективності. Особливістю застосування такого процесуального заходу, як затримання з метою приводу, є його короткостроковість, а також спрямованість на виконання завдань кримінального провадження, якими, зокрема, є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду.

3.1. Згідно зі статтею 24 Кодексу кожному гарантується право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, прокурора, слідчого в порядку, передбаченому Кодексом; гарантується право на перегляд вироку, ухвали суду, що стосується прав, свобод чи інтересів особи, судом вищого рівня в порядку, передбаченому Кодексом, незалежно від того, чи брала така особа участь у судовому розгляді.

Відповідно до частини п'ятої статті 190 Кодексу ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, передбаченому Кодексом; ухвала про дозвіл на затримання оскарженню не підлягає. За статтею 309 Кодексу під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову у наданні дозволу на затримання (пункт 1 частини першої); скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді (частина третя).

З аналізу оспорюваних положень Кодексу випливає, що ними встановлено заборону на оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу (натомість проти такої ухвали можуть бути подані заперечення під час підготовчого провадження в суді).

Водночас забезпечення права на апеляційний перегляд справи, передбачене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, стосується гарантованого права на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Зазначений конституційний припис надає законодавцю певну свободу розсуду: або передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд у процесі розгляду справи, але

не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті. При цьому такі обмеження чи заборона не можуть бути свавільними, а мають застосовуватися з легітимною метою, бути пропорційними і не повинні порушувати сутність права на судовий захист.

Конституційний Суд України виходить із того, що затримання з метою приводу є винятковим, короткостроковим процесуальним заходом, який застосовується зі спеціальною метою, зумовлений протиправною поведінкою підозрюваного, обвинуваченого та спрямований на виконання завдань кримінального провадження.

Нормативне регулювання, визначене положеннями частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кодексу, спрямовано на недопущення затягування розгляду питання про обрання стосовно підозрюваного, обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, забезпечення обов'язковості виконання судового рішення (ухвали про привід підозрюваного, обвинуваченого для розгляду клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді застави, домашнього арешту чи тримання під вартою), а також на запобігання порушенню розумних строків кримінального провадження, тобто воно застосовується з легітимною метою, обумовлено необхідністю забезпечення раціональної процедури, є пропорційним та обґрунтованим.

Вказана законодавча заборона не позбавляє підозрюваного, обвинуваченого права на судовий захист, оскільки положення Кодексу не тільки встановлюють судовий контроль за дотриманням його прав і свобод під час вирішення питання про застосування запобіжного заходу, продовження строку дії або зміну запобіжного заходу, а й передбачають інший механізм судового захисту, яким підозрюваний, обвинувачений може скористатися, — можливість подання заперечень проти ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу під час підготовчого провадження в суді. До того ж дія ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу безпосередньо залежить, зокрема, від факту припинення протиправної поведінки підозрюваного, обвинуваченого, адже така ухвала втрачає законну силу з моменту з'явлення підозрюваного, обвинуваченого до слідчого судді, суду (пункти 1, 2 — частини третьої статті 190 Кодексу).

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що встановлене оспорюваними положеннями Кодексу нормативне регулювання не є свавільним, переслідує легітимну мету та не порушує сутності конституційного права особи на судовий захист.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що окремі положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кодексу не суперечать положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

3.2. Відповідно до частини першої статті 10 Кодексу не може бути привілеїв чи обмежень у процесуальних правах, передбачених Кодексом, за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, громадянства, освіти, роду занять, а також за мовними або іншими ознаками.

Конституційний Суд України наголошує, що рівність учасників кримінального провадження перед законом означає наділення їх рівними правами і рівними обов'язками щодо участі у кримінальному процесі та відстоюванні своєї позиції. При цьому поняття «рівні права», «рівні обов'язки» не можна ототожнювати з поняттями «однакові права», «однакові обов'язки». Права чи обов'язки можуть бути різними і залежать від статусу та ролі учасника кримінального провадження (прокурора, потерпілого, слідчого, обвинуваченого, захисника, цивільного позивача, цивільного відповідача тощо). Таким чином, рівність прав та обов'язків полягає в тому, що кожен з учасників кримінального провадження наділений правами і має обов'язки, визначені законодавством для його процесуального становища.

Отже, процесуальні права та обов'язки учасників кримінального провадження з різним процесуальним становищем є неоднаковими, що зумовлено різними процесуальними функціями, які мають бути реалізовані під час кримінального провадження суб'єктами з відповідним процесуальним статусом.

Згідно з частиною п'ятою статті 190 Кодексу ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, передбаченому Кодексом; ухвала про дозвіл на затримання оскарженню не підлягає. За статтею 309 Кодексу під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову у наданні дозволу на затримання (пункт 1 частини першої); скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді (частина третя).

Із дослідження оспорюваних положень Кодексу вбачається, що ними передбачено, що ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, встановленому Кодексом, а ухвала про дозвіл на затримання з метою приводу оскарженню не підлягає (натомість заперечення проти такої ухвали можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді).

Відповідно до частини першої статті 193 Кодексу розгляд клопотання про застосування запобіжного заходу здійснюється за участю прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, його захисника, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті Кодексу. Участь підозрюваного, обвинуваченого у розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу надає йому можливість згідно з частиною другою статті 193 Кодексу скористатися своїми процесуальними правами, а саме: мати захисника; знати суть та підстави підозри або обвинувачення; знати підстави затримання; відмовитися давати пояснення, показання з приводу підозри або обвинувачення; давати пояснення щодо будь-яких обставин затримання та тримання під вартою; досліджувати речові докази, документи, показання, на які посилається прокурор, та надавати речі, документи, показання інших осіб на спростування доводів прокурора; заявляти клопотання про виклик і допит свідків, показання яких можуть мати значення для вирішення питань цього розгляду.

Таким чином, затримання з метою приводу, органічно пов'язане з обранням у судовому порядку запобіжного заходу, є процесуальною дією, що надає підозрюваному, обвинуваченому можливість брати участь у відповідній судовій процедурі, в межах якої він може доводити перед судом відсутність підстав для застосування щодо нього запобіжного заходу і, відповідно, для його затримання. З огляду на

це права названих учасників кримінального провадження не порушуються, тому законодавець обґрунтовано не передбачив можливості оскарження ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу.

Водночас можливість для сторони обвинувачення оскаржити ухвалу про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути єдиним способом забезпечення участі підозрюваного, обвинуваченого у розгляді клопотання про обрання запобіжного заходу, зокрема, у вигляді тримання під вартою. Так, за частиною четвертою статті 190 Кодексу повторне звернення до суду з клопотанням про надання дозволу на затримання однієї і тієї ж особи по тому самому кримінальному провадженню після винесення слідчим суддею, судом ухвали про відмову у задоволенні такого клопотання можливе лише при виникненні нових обставин, які підтверджують необхідність тримання особи під вартою.

Крім того, законодавець передбачив інший механізм судового захисту, яким підозрюваний, обвинувачений може скористатися, — можливість подання заперечень проти ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу під час підготовчого провадження в суді.

Наведене свідчить про те, що неможливість апеляційного оскарження ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу є розумним обмеженням принципу рівності учасників кримінального провадження перед законом і судом, яке відповідає завданням кримінального провадження та не порушує конституційних прав людини.

Конституційний Суд України вважає, що встановивши положеннями Кодексу оспорюване нормативне регулювання, законодавець забезпечив досягнення справедливого балансу між процесуальними правами та обов'язками сторін обвинувачення і захисту. Таке регулювання забезпечує можливість сторонам обвинувачення і захисту довести свою позицію і найбільш ефективно реалізувати свої процесуальні права і обов'язки у кримінальному провадженні.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що окремі положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кодексу не суперечать положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 1 частини другої статті 129 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України щодо заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r/2020 dated March 17, 2020 in the case upon the constitutional complaint of Viktor Tatkov concerning the conformity of specific provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code of Criminal Procedure to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Viktor Tatkov appealed to the Constitutional Court with a constitutional complaint to recognise non-compliance of the provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code of Criminal Procedure (hereinafter — the Code) on the prohibition of challenge in appeal against a ruling of an investigating judge on a detention permission for the purpose of bringing to court with the provisions of Articles 8.1, 55.1, 129.2.1, 129.2.8 of the Constitution (unconstitutional).

The systematic analysis of the provisions of Articles 124.3, 129.2.8 of the Constitution gives grounds to consider that the jurisdiction of the courts (in particular, of the first and appellate instances) extends to the consideration and adjudication of the case on the merits of a legal dispute and criminal prosecution, as well as other proceedings in cases provided for by law.

The right to appellate review of the case pursuant to Article 129.2.8 of the Constitution is a guaranteed right to review in a court of appeal a case considered by the court of first instance on the merits. At the same time, the above constitutional prescription does not deprive the legislator of the power to provide for the possibility of challenge in appeal of any decision taken by a court during the consideration of a case, but does not resolve it on the merits, or to set a restriction or prohibition on challenge in appeal against certain procedural court decisions by which the case is not resolved on its merits.

Restrictions or prohibitions on challenge in appeal against certain procedural court decisions, by which the case is not resolved on the merits, shall not be arbitrary, but should be applied with legitimate purpose, be commensurate (proportionate) and justified, should not contradict the essence of a person's constitutional right to judicial protection.

The equality of all trial participants before the law and the court as the constitutional basis of the judiciary should be embodied in the procedural legislation, in particular by introducing such normative regulation, where the participants of the trial should have an equal amount of rights and obligations corresponding to their procedural position.

Pursuant to the Code, an investigating judge or court may issue a ruling on detention permission for the purpose of bringing to court under exceptional circumstances, namely to ensure the presence of a suspect, accused at a court hearing when deciding on imposition of pre-trial detention or in the event of failure to execute a ruling on bringing to court of an accused or suspect to consider petition for a measure of

restraint in the form of bail, house arrest or detention. These cases are caused by the unlawful behaviour of the suspect, the accused, which impedes (may impede) the execution of criminal proceedings and adversely affects (may affect) its effectiveness. The peculiarity of such procedural measure as detention for the purpose of bringing to court is its short-term nature, as well as its focus on the execution of tasks of the criminal proceedings, which include, in particular, the protection of individuals, society and the state from criminal offenses, the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of participants in criminal proceedings, as well as ensuring prompt, complete and impartial investigation and trial.

It follows from the analysis of the disputed provisions of the Code that they set prohibition on challenge in appeal against a ruling of the investigating judge on the permission to detain for the purpose of bringing to court (instead, objections may be raised against such ruling during preparatory proceedings in court).

The normative regulation set out in the provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code is aimed at preventing the delay of consideration of the issue of preventive measure imposition concerning a suspected, accused in the form of detention, ensuring the mandatory execution of a court judgement (ruling on the bringing to court of the suspect, accused to consider a petition on pre-trial detention measure in the form of bail, house arrest or detention), as well as preventing the breach of reasonable terms for criminal proceedings, that is, it is used for the legitimate purpose, caused by the need of ensuring a rational procedure, is proportionate and substantiated.

The abovementioned legislative prohibition does not deprive the suspect, the accused of the right to judicial protection.

The procedural rights and obligations of participants in criminal proceedings with different procedural status are not identical, which is caused by different procedural functions that must be exercised during the criminal proceedings by subjects with appropriate procedural status.

The disputed provisions of the Code provide that a ruling to refuse to grant a detention permission for the purpose of bringing to court may be appealed in accordance with the procedure established by the Code, and a ruling permitting to detain for the purpose of bringing to court shall not be challenged (instead, objections may be raised against such a ruling during preparatory proceedings in court).

Detention for the purpose of bringing to court, is organically linked to a preventive measure to be selected in the judicial order, is a procedural act that provides the suspect, the accused with an opportunity to participate in an appropriate judicial proceedings, within which he/she may prove before the court the absence of grounds for taking preventive measures against him or her and, accordingly, for his or her detention. Given the above, the rights of the mentioned participants in the criminal proceedings are not violated, so the legislator reasonably did not provide for the possibility of appealing against the ruling on the detention permission for the purpose of bringing to court.

At the same time, the possibility for the prosecution to appeal against a ruling on refusal to grant a detention permission for the purpose of bringing to court may be the only means to ensure the participation of the suspect, the accused in consideration of the petition for imposition of a preventive measure, in particular in the form of detention.

The legislator provided another mechanism of judicial protection that the suspect, the accused may use, i.e. the possibility of filing objections to the ruling of the investigating judge on detention permission for the purpose of bringing to court during pre-trial proceedings.

The impossibility of appealing against a ruling of an investigating judge on detention permission for the purpose of bringing to court is a reasonable restriction on the principle of equality of participants in criminal proceedings before the law and the court, which is consistent with the task of criminal proceedings and does not violate the constitutional human rights.

By establishing the disputed normative regulation by the provisions of the Code, the legislator ensured that a fair balance was struck between the procedural rights and obligations of the prosecution and defence. Such regulation provides an opportunity for the prosecution and defence to prove their position as well as to exercise their procedural rights and obligations in criminal proceedings in the most effective way.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code of Criminal Procedure on the prohibition to challenge in appeal the decision of the investigating judge on the detention permission for the purpose of bringing to court conform with the Constitution (are constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 3-rp/2003 of January 30, 2003;
- No. 15-rp/2004 of November 2, 2004;
- No. 8-rp/2007 of October 16, 2007;
- No. 16-rp/2009 of June 30, 2009;
- No. 9-rp/2012 of April 12, 2012;
- No. 11-rp/2012 of April 25, 2012;
- No. 3-rp/2015 of April 8, 2015;
- No. 10-r/2018 of November 23, 2018;
- No. 4-r/2019 of June 13, 2019.

Opinion of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 1-v/2016 of January 20, 2016.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України

м. Київ
26 березня 2020 року
№ 6-р/2020

Справа № 1-223/2018(2840/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни — доповідача,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України.

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає статті 1, частині другій статті 3, статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, частині третій статті 22, пункту 14 частини першої статті 92,

частині другій статті 131¹ Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Автори клопотання зазначають, що «вирішення питання заробітної плати прокурорів, передбаченої статтею 81 Закону України „Про прокуратуру“ як це закріплено у пункті 26 „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України, порушує конституційний принцип пріоритету (верховенства) закону і посягає на верховенство права як основоположний принцип правової держави».

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що, доповнивши розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу пунктом 26, Верховна Рада України надала Кабінету Міністрів України право самостійно своїми нормативно-правовими актами вирішувати питання заробітної плати прокурорів. Народні депутати України наголошують, що матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурорів є невід'ємною частиною організації і діяльності прокуратури, що відповідно до пункту 14 частини першої статті 92, частини другої статті 131¹ Основного Закону України має визначатися виключно законом України, а не актами Кабінету Міністрів України, як це передбачено оспорюваним положенням Кодексу. Верховна Рада України, делегуючи свої повноваження Кабінету Міністрів України, порушує конституційний принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, створює загрозу для незалежності прокурорів та посягає на гарантії фінансування прокуратури (виключно в установленому законом порядку) як засади організації та діяльності прокуратури в цілому.

Крім того, автори клопотання стверджують, що положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу зменшує розмір визначеної Законом заробітної плати прокурора, звужує зміст та обсяг прав прокурора на заробітну плату, яка визначена Законом і має забезпечувати гідний життєвий рівень.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. В Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частини перша, друга статті 131¹ Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 зазначив, що стале забезпечення фінансування, зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гаран-

тій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини). Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Res (2000) 19 зазначено, що «у країнах, у яких прокуратура є незалежною від уряду, держава має вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури» (пункт 14).

Отже, незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності).

2.2. За Конституцією України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури (пункт 14 частини першої статті 92, частина друга статті 131¹ Основного Закону України). Оскільки норми Основного Закону України, якими передбачено перелік питань, що регулюються виключно законами України, мають імперативний характер, то всі рішення мають бути ухвалені у формі закону.

Закон, як передбачено у його преамбулі, визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Однією із засад, на яких ґрунтується діяльність прокуратури, визначено незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (пункт 5 статті 3 Закону).

Згідно із частиною першою статті 16 Закону незалежність прокурора забезпечується, зокрема, заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора (пункт 3); установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури (пункт 4); належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора (пункт 5).

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (частина друга статті 16 Закону). Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення (абзац перший частини п'ятої статті 16 Закону).

Статтею 87 Закону встановлено особливості забезпечення функціонування прокуратури, які полягають у тому, що держава забезпечує фінансування та на-

лежні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів; забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення нею повноважень відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Статтею 89 Закону визначено засади фінансування прокуратури: фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку; функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора. Відповідно до статті 90 Закону фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19 «держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсія регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію» (підпункт «г» пункту 5).

За Бордоською декларацією «Судді та прокурори у демократичному суспільстві», ухваленою спільно Консультативною радою європейських суддів та Консультативною радою європейських прокурорів 8 грудня 2009 року, «для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідно, зокрема, щоб умови оплати їх праці забезпечувалися гарантіями, передбаченими законом» (пункт 8).

Конституційний Суд України відповідно до своїх юридичних позицій, за якими метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури; питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати Верховна Рада України законом, а не Кабінет Міністрів України підзаконним актом (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

Таким чином, однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об'єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо їх юридичного захисту, належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення. Це може бути реалізовано лише шляхом визначення відповідним законом України належних умов для функціонування прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень.

Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131¹ Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є таким, що суперечить частині другій статті 131¹ Основного Закону України.

2.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Юридична визначеність є ключовою у розумінні верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин.

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

За Конституцією України виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини другої статті 92).

Відповідно до Кодексу визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства (преамбула); регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1). Отже, Кодекс має своє специфічне призначення, тобто регулює правовідносини у бюджетній сфері.

Конституційний Суд України зазначив, що «предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України... Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України» (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020).

Відповідно до підпункту 5 пункту 63 розділу I Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79–VIII розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу доповнено, зокрема, пунктом 26, яким встановлене відмінне від спеціального нормативного регулювання заробітної плати прокурора, закріпленого частиною першою статті 81 Закону, за якою заробітна плата прокурора регулюється Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Наділивши Кабінет Міністрів України повноваженнями встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора, законодавець запровадив відмінне від передбаченого положеннями статті 81 Закону нормативне регулювання заробітної плати прокурора.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

2. Положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-r/2020 dated March 26, 2020 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity of a specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 50 People's Deputies — states that «the resolution of the issue of the salaries of prosecutors provided for by Article 81 of the Law „On the Prosecutor's Office“ (hereinafter — the Law) as enshrined in paragraph 26 „Final and Transitional Provisions“ of the Budget Code (hereinafter — the Code), violates the constitutional principle of the priority (rule) of the law and encroaches on the rule of law as a fundamental principle of the law-based state». In addition, the authors of the petition state that the provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code reduces the amount of the prosecutor's salary determined by the Law, as well as narrows the content and scope of the prosecutor's rights to salary, which is determined by the Law and should ensure a decent standard of living.

The independence of prosecutors is not a prerogative or a privilege, but a guarantee of a fair, impartial and effective exercise of their powers (their activities).

Measures for the legal protection of prosecutors, adequate level of their material and social security are one of the necessary prerequisites for the independent activity of the prosecutor's office, unbiased, objective, impartial performance of the prosecutor's functions, and must be guaranteed in such a way as to prevent pressure that may cause influence on their decisions. This can only be achieved by determining by law the appropriate conditions for the functioning of the prosecutor's office and the system of financing, including regulation of the prosecutor's salary to ensure impartiality in the exercise of the powers established by the Constitution and laws.

Legal certainty is crucial for understanding the rule of law. The state is obliged to obey and implement in a predictable and consistent manner the laws which were put into force. Legal certainty implies that the rules should be clear and precise and also aimed at ensuring the constant predictability of situations and legal relationships.

Legal certainty must be understood through the following components: clarity, understandability, consistency of the rules of law, as well as the right of an individual to count on the reasonable stability of the current legislation and the ability to anticipate the consequences of applying the rules of law (legitimate expectations) while exercising his or her actions.

The salaries of prosecutors as an element of the organisation and order of the activity of prosecutor's office, within the meaning of Article 131¹ of the Basic Law, shall be determined solely by law.

By giving the Cabinet of Ministers the power to establish the procedure and amounts of a prosecutor's salary, the legislator introduced a normative regulation of the prosecutor's salary different from that stipulated by the provisions of Article 81 of the Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as running contrary to the Constitution (unconstitutional) a specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget in the part which stipulates that the regulations and provisions of Article 81 of the Law «On the Prosecutor's Office», as amended, shall be applied in the manner and amounts established by the Cabinet of Ministers of Ukraine, based on the available financial resources of the state and local budgets, as well as budgets of compulsory state social insurance funds.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 12-rp/2001 dated October 3, 2001;

No. 7-r(II)/2019 dated December 13, 2019;

No. 3-r/2020 dated February 27, 2020.

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on the role of the prosecutor's office in the criminal justice system, adopted at its 724th meeting on October 6, 2000, No. Rec (2000) 19;

The Bordeaux Declaration on Judges and Prosecutors in a Democratic Society, adopted jointly by the Advisory Council of European Judges and the Advisory Council of European Prosecutors on December 8, 2009.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі № 1-223/2018(2840/18)
за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремого положення пункту 26 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 26 березня 2020 року ухвалив Рішення № 6-р/2020 (далі — Рішення) у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс).

Конституційний Суд вирішив визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

Щодо ролі та функцій прокуратури

1. За кілька останніх місяців Конституційний Суд двічі¹ ухвалював рішення, у яких лаконічно, дискусійно, проте у цілому правильно визначав місце та роль прокуратури в системі правосуддя після внесення у 2016 році змін до Конституції України.

Питання ролі та функцій прокуратури розглядалось й у Рішенні Конституційного Суду від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, в якому Конституційний Суд (Другий сенат), на мою думку, хибно витлумачив окремі функції прокуратури та її місце й роль у системі органів державної влади, що мало наслідком ухвалення помилкового рішення².

¹ Крім цього Рішення йдеться також про Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка С. І. та Литвиненка О. І. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII.

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. у справі № 3-2342018(3058/18) за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів».

2. Увага до цих рішень Конституційного Суду обумовлена в першу чергу тим, що внаслідок внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII у ній було виключено розділ VII «Прокуратура» та доповнено її розділ VIII «Правосуддя» новою статтею 131¹.

Оскільки реалізація у 2016 році парламентом своїх повноважень щодо внесення змін до Конституції України **іманентно має певний сенс**, тобто зміни до Основного Закону України були потрібними, та мали наслідком фактичні, а не удавані зміни конституційного регулювання відповідних суспільних відносин, то цілком очікуваним для суспільства та фахівців було формування Конституційним Судом актуальних¹ юридичних позицій, в яких були б повноцінно витлумачені норми статті 131¹ Основного Закону України в аспекті нових, або хоча б видозмінених ролі та місця прокуратури в системі органів державної влади та системі правосуддя, функцій прокуратури тощо.

3. Однак аналіз згаданих рішень Конституційного Суду дає підстави вважати, що правильним буде узагальнюючий висновок про те, що Конституційний Суд стримано та обережно у цих рішеннях витлумачив статтю 131¹ Основного Закону України лише в контексті розглянутих справ, а тому розкриття змісту приписів цієї статті Конституції України у системному зв'язку з іншими нормами Основного Закону України ще в майбутньому.

До речі, можливо це майбутнє, в якому Конституційний Суд все ж сформує юридичні позиції стосовно ролі та місця прокуратури в системі органів державної влади та системі правосуддя, функцій прокуратури тощо, не таке вже й далеке, оскільки Конституційний Суд отримав новий шанс для цього — подання 50 народних депутатів щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо першочергових заходів із реформи прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113–IX².

Міркування щодо вад мотивації Рішення у справі

4. У Рішенні Конституційний Суд наводить свої певні юридичні позиції, які, по-перше, є сумнівними в аспекті істинності, по-друге, можуть мати небажані юридичні наслідки для подальшої практики конституційного контролю. На підтвердження чого зазначаю таке.

5. У підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення з посиланням на пункт 14 частини першої статті 92, частину другу статті 131² Основного Закону України сформульовано юридичну позицію Конституційного Суду стосовно того, що заробітна плата прокурорів є елементом **організації та порядку діяльності** прокуратури, а отже, ця заробітна плата має визначатись виключно законом.

Таким чином, Рішення містить розширене тлумачення конституційного припису щодо поняття «організація та порядок діяльності» в аспекті включення до його змісту визначення розміру заробітної плати прокурора.

¹ Тобто після внесення змін до Конституції України.

² Справа № 1-4/2020(116/20) (74), вхідний номер № 3/116 (20) від 18 березня 2020 року.

6. Твердження про те, що Рішення містить розширене тлумачення припису пункту 14 частини першої статті 92, частини другої статті 131¹ Основного Закону України ґрунтується на тому, що конституцієдавець, коли вважав за потрібне, *прямо вказував у нормах Конституції України на регулювання розміру заробітної плати (винагороди) для певних осіб виключно законом*. Прикладом такого конституційного регулювання є частина друга статті 130 Конституції України стосовно розміру винагороди суддів та частина друга статті 148¹ Основного Закону України щодо розміру винагороди судді Конституційного Суду.

Звісно, що ні пункт 14 частини першої статті 92, ні частина друга статті 131¹, ні інші статті Основного Закону України не містять подібного припису щодо розміру заробітної плати прокурора. Тому, повторююсь, Конституційний Суд у Рішенні розширено витлумачив конституційні приписи та сформулював юридичну позицію, згідно з якою до змісту поняття **організація та порядок діяльності** прокуратури належить така складова, як *заробітна плата прокурора*, яка має визначатись виключно законом.

7. Формулюючи наведену юридичну позицію, Конституційний Суд у Рішенні не врахував того, що словесна конструкція «організація та порядок діяльності» застосовується в Конституції України не лише щодо прокуратури, а й стосовно інших органів державної влади тощо.

Так, у пункті 12 частини першої статті 92 Конституції України вказується на *організацію і діяльність органів виконавчої влади*.

У пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України словесна конструкція «організація та порядок діяльності» використана не лише стосовно прокуратури, а також щодо *нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань*.

Отже, у разі послідовності застосування юридичної позиції Конституційного Суду в розумінні змісту поняття «організація та порядок діяльності» розмір заробітної плати працівників¹ органів виконавчої влади, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань **також має регулюватись виключно законом**, а не постановами Кабінету Міністрів України та (або) іншими підзаконними актами.

8. Якщо вважати, що позиція Конституційного Суду щодо тлумачення конституційних приписів є правильною, тоді слід *вітати* законодавчу практику останніх років щодо визначення в окремих законах² розміру заробітних плат працівників органів виконавчої влади, та, відповідно, *критикувати* визначення заробітних плат для працівників органів виконавчої влади постановами Кабінету Міністрів України та (або) іншими підзаконними актами.

Однак вважаю, що, по-перше, схвалення та критика *у цьому питанні ще передчасні* й Конституційний Суд у своїх наступних рішеннях має конкретизувати

¹ Державних службовців, працівників патронатних служб та ін.

² Частина друга статті 16 Закону України «Про запобігання корупції», частина четверта статті 23 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України», частина четверта статті 20 Закону України «Про державне бюро розслідувань».

сформульовану ним юридичну позицію, по-друге, потрібно взагалі з'ясувати, чи має Верховна Рада України повноваження визначати законами розмір заробітних плат працівників органів виконавчої влади, досудового розслідування та інших.

9. На мою думку, щонайменше дискусійною є також аргументація, наведена у підпункті 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення.

Йдеться про те, що з посиланням на частину першу статті 8, пункт 1 частини другої статті 92 Основного Закону України та положення частини першої статті 81 Закону Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку, що оспорювання положень Кодексу «спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства права» (абзац дев'ятий підпункту 2.3 пункту 2).

Зрозуміло, що основна ідея цієї частини Рішення полягала вже не у тому, що не можна визначати розмір заробітної плати прокурора підзаконним актом, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України, а в тому, що цей розмір може бути визначений лише одним законом — Законом України «Про прокуратуру», на що вказує стаття 81 цього закону. Однак норми Конституції України, на яких, окрім згаданих приписів пункту 14 частини першої її статті 92 та частини другої її статті 131¹, ґрунтується така юридична позиція Конституційного Суду, в Рішенні не вказані.

Тобто у Рішенні неконституційність окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу фактично обґрунтовується тим, що в частині першій статті 81 Закону міститься формулювання, що заробітна плата прокурора регулюється цим законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини). Хибність такого мотивування неконституційності норми Кодексу в Рішенні, на мою думку, безсумнівна, оскільки *колізія в нормативному регулюванні не є достатньою підставою для визнання одного з актів, що перебуває в юридичній колізії, таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)*.

Висновки

10. Як відомо, поява в національному праві терміна «прокурор» відбулась шляхом кількох мовних запозичень з латинської мови слова «*procurator*», яке у свою чергу походить від слова «*procurare*», що перекладається як «діставати», «здобувати», «піклуватися», «піклуюся», «керую». Найбільш відомим в історії «піклувальником» є римський прокуратор Понтій Пілат (*Pontius Pilatus*).

Безвідносно до особи та дій прокуратора Понтія Пілата, слід відзначити, що сучасні конституційні функції прокуратури зосереджені переважно у сфері кримінального процесу, зокрема здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення в суді.

Однак цілком правильним та слушним є одне з формулювань, представлених у Висновку № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновку № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів «Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві» про те, що «завданням держави є створити та забезпечити функціонування ефективної системи право-

суддя, яка дотримується прав людини та основоположних свобод. Хоча у виконанні цього завдання беруть участь багато суб'єктів, які представляють державний чи (як у випадку з адвокатами) приватний сектори, **ключову роль у забезпеченні функціонування правосуддя на засадах незалежності та неупередженості відіграють судді та прокурори**» (підпункт 2 пункту а).

Тобто першочерговим завданням прокуратури є забезпечення верховенства права в демократичній країні та гарантування поваги та захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, в той час як організаційне та інше забезпечення кримінального переслідування порушників в державах конституційної демократії є важливою, хоча й допоміжною, функцією прокуратури.

З огляду на вказані міркування вважаю, що прокурори дійсно мають бути захищені від невинного впливу на їх статус та діяльність органів виконавчої влади, а тому Рішення загалом має правильне спрямування.

11. І наостанок ще одне міркування, що стосується прокуратури загалом.

Уже зрозуміло, що суспільству, системі правосуддя та, власне, прокурорам слід очікувати або продовження та завершення вже розпочатої реформи прокуратури, або початку нової реформи.

Однак у мене — звичайної людини, правника та судді Конституційного Суду — є прохання до ініціаторів та так званих «драйверів» цієї реформи: ставтесь до прокурорів та кандидатів на посади прокурорів гідно та з повагою під час проведення тестувань і співбесід, оскільки є великі сумніви у тому, що призначений на посаду прокурор, який відчув стосовно себе під час такого реформування неповагу та тотальну недовіру, буде ставитись з повагою до осіб, про яких він за історичною сутністю своєї посади має піклуватись.

Суддя
Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»

м. Київ
15 квітня 2020 року
№ 2-р(II)/2020

Справа № 3-311/2018(4182/18, 4632/19, 5755/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича — доповідача,
Первомайського Олега Олексійовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 20–21, ст. 745).

Заслухавши суддю-доповідача Мойсика В. Р. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Президентом України, Головою Верховної Ради України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством юстиції України, Вищою радою правосуддя, Державною судовою адміністрацією України, Радою суддів України, Правовим департаментом Секретаріату Конституційного Суду України, а також науковцями Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Мельничук Н. М., Григор'єва Л. І. та Кліменко М. Р. звернулися до Конституційного Суду України із клопотаннями визнати таким, що не відповідає частині першій статті 8, статті 21, частині третій статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 126 Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166), яким із Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI в редакції до внесення змін Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192–VIII (далі — Закон № 2453) виключено статтю 136, частиною першою якої передбачалося право судді, який вийшов у відставку, на виплату вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Мельничук Н. М. стверджує, що оспорюване положення Закону № 1166 не лише не узгоджується «з конституційними вимогами про недопустимість зниження або скасування змісту чи обсягу наявних прав суддів на одержання вихідної допомоги, як одного з елементів інституту відставки судді», а й веде до зниження конституційних гарантій їх незалежності, тому суперечить частині першій статті 8, частині третій статті 22, частині першій статті 126 Основного Закону України. Запроваджені положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 «законодавчі зміни суперечать меті встановлення конституційної гарантії матеріального забезпечення суддів як елемента їх незалежності, не відповідають принципу єдиного статусу всіх суддів України, принципу рівності усіх перед законом, оскільки запроваджують різницю між суддями, які пішли у відставку до 01.04.2014 і після 30.09.2016, а тому не відповідають статті 21, частині першій, другій статті 24 Конституції України». Обґрунтовуючи зміст і вимоги конституційної скарги, Мельничук Н. М. наголошує, що «зазначені законодавчі зміни не тільки звузили зміст та обсяг існуючих прав суддів, але й закріпили нерівне становище суддів, які добросовісно виконували протягом багатьох років однакову роботу, в частині виплати вихідної допомоги».

Григор'єва Л. І. стверджує, що «скасування оспорюваним положенням Закону № 1166 права суддів на вихідну допомогу при виході у відставку є виявом безвідповідального ставлення держави до людини та дискримінацією одних суддів стосовно інших, що призвело до звуження змісту та обсягу існуючих прав, порушило принципи верховенства права, соціальної спрямованості економіки, рівності перед законом усіх суб'єктів права власності». На думку Григор'євої Л. І., внаслідок застосування оспорюваного положення Закону № 1166 порушено її «право на своєчасне одержання винагороди за працю (вихідної допомоги), передбачене частиною сьомою статті 43 Конституції України, та право власності (на кошти вихідної допомоги), гарантоване частинами четвертою, п'ятою статті 41 Конституції України».

Кліменко М. Р. стверджує, що «скасування оспорюваним положенням Закону № 1166 виплати вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку, порушило законні очікування суддів щодо їх права на мирне володіння майном, звузило

зміст та обсяг існуючого права судді на відставку та отримання вихідної допомоги; є дискримінацією однієї категорії суддів стосовно інших; свідчить про невідповідність такого втручання держави у права особи критеріям пропорційності, правової визначеності та недотримання державою справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та набутими відповідно до закону правами особи та суперечить частинам другій, третій статті 22 Конституції України». Кліменко М. Р. вважає, що оспорюваним положенням Закону № 1166 «порушено принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, у чому також є порушення гарантії безпеки людини і громадянина, довіри до держави», та зазначає, що «зміни законодавства в частині позбавлення суддів права на отримання вихідної допомоги, всупереч статті 22 Конституції України, не були об'єктивно виправданими і не переслідували легітимну мету (економію бюджетних коштів)». Кліменко М. Р. наголошує, що у своїй конституційній скарзі вона обґрунтовує «не порушення гарантій незалежності суддів», а констатує «порушення положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 законних очікувань щодо набутого в минулому і належного майна у вигляді вихідної допомоги під час реалізації конституційного права припинити трудову діяльність — звільнитися з посади судді у відставку».

2. Вирішуючи порушені в конституційних скаргах питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Відповідно до Основного Закону України статус суддів визначається законами України; незалежність судді гарантується Конституцією і законами України; держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (пункт 14 частини першої статті 92, частина перша статті 126, стаття 130).

2.2. Гарантії незалежності суддів, у тому числі й гарантії їх матеріального забезпечення, неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України, який сформулював низку юридичних позицій з цього питання. Так, зокрема, Конституційний Суд України зазначав:

— «гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені цим Законом, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами. Це положення узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002);

— «визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом» (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013);

— «будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права

громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013);

— «конституційний статус суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці передбачає їх належне матеріальне забезпечення, яке повинне гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016);

— «Конституція України закріплює однаковий юридичний статус суддів через систему гарантій забезпечення їх незалежності, яка є невід'ємною складовою їхнього статусу. Встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм, вона пов'язана з набуттям статусу судді, має юридичне призначення, спрямоване на захист прав і свобод людини і громадянина через здійснення правосуддя незалежним і безстороннім судом (суддею)» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018);

— «системний аналіз положень Конституції України свідчить про те, що ними встановлено обов'язок держави забезпечити належні умови праці та фінансування для суддів, а отже, сформувати та законодавчо закріпити таку систему фінансування, в тому числі розмір винагороди суддів, яка гарантуватиме їх незалежність» (абзац тридцять перший підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Такі юридичні позиції Конституційного Суду України збігаються з приписами міжнародних документів з питань статусу та незалежності суддів. Зокрема, у Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), в Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, у Рекомендаціях щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів, ухвалених резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року, в Європейському статуті судді, ухваленому Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році, в Європейській хартії «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, у Всесвітній (Універсальній) хартії судді, схваленій Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), звернуто увагу на необхідність усіма можливими національними та міжнародними органами гарантувати незалежність суддів, у тому числі і здійснювати належне матеріальне забезпечення суддів.

Відповідно до пункту 6.4 Європейської хартії «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року статус забезпечує судді, який досяг передбаченого законом віку для виходу у відставку з посади судді і який здійснював повноваження судді протягом певного строку, право на отримання виплат, рівень яких має бути якомога ближчим до рівня його останньої заробітної плати на посаді судді. В Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010)12, яка замінила

Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року № (94)12, зазначається, що «оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхнє рішення. Мають існувати ... гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці».

«Незалежна судова система потребує відповідної економічної основи. Саме держава повинна забезпечувати судову владу належними ресурсами в достатній кількості для того, щоб запобігти будь-якому впливу, як з боку виконавчої, так і з боку законодавчої влади. Навіть якщо держава потерпає від нестачі фінансових ресурсів, судді та суди, як фундаментальна частина держави, повинні отримувати їхню частину доступного фінансування в повному обсязі настільки, наскільки це можливо» (висновки «Економіка, юрисдикція та незалежність» (Перша експертна комісія Міжнародної Асоціації Суддів, Монтевідео, 21–24 листопада 2005 року).

Ураховуючи викладене, Конституційний Суд України наголошує, що однією з гарантій незалежності суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці є їх належне матеріальне та соціальне забезпечення, яке має гарантувати здійснення справедливого, незалежного, безстороннього правосуддя, а також, що гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів і не можуть бути скасовані чи зменшені іншими нормативними актами.

3. До внесення змін Законом № 1166 частиною першою статті 136 Закону № 2453 було передбачено, що судді, який вийшов у відставку, виплачується вихідна допомога у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Системний аналіз положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166, а також пояснювальної записки до проекту Закону України про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні (реєстр. № 4576) дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що законодавець оспорюваним положенням Закону № 1166 тимчасово змінив порядок матеріального забезпечення суддів, посилаючись на введення режиму запобігання фінансової катастрофи, реалізації заходів щодо економічного та раціонального використання державних коштів та забезпечення соціальної підтримки усіх громадян виходячи з фінансових можливостей держави.

Отже, до виключення із Закону № 2453 статті 136 суддям, які вийшли у відставку, держава гарантувала право на отримання вихідної допомоги.

3.1. Відставка як підстава для звільнення з посади судді передбачена на конституційному рівні (пункт 4 частини шостої статті 126 Конституції України). Правом судді на відставку забезпечується незалежність судді (пункт 11 частини четвертої статті 47 Закону № 2453).

Відставка судді є особливою формою звільнення його з посади та обумовлена наявністю в особи відповідного стажу роботи на посаді судді. Законом № 2453 було передбачено такий порядок виходу судді у відставку: суддя, який має стаж роботи на посаді судді не менше двадцяти років, що визначається статтею 131

Закону № 2453, має право подати заяву про відставку; заява про відставку подається суддею безпосередньо до Вищої ради юстиції, яка протягом одного місяця з дня надходження відповідної заяви вносить до органу, який обрав або призначив суддю, подання про звільнення судді з посади; у разі звільнення судді з посади в результаті внесення такого подання Вища рада юстиції повідомляє про це Вищу кваліфікаційну комісію суддів України; суддя продовжує здійснювати свої повноваження до прийняття рішення про його звільнення (частини перша, третя, четверта статті 109); питання про звільнення з посади судді, обраного безстроково, розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України без висновку комітетів Верховної Ради України та будь-яких перевірок; рішення про звільнення з посади судді приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і оформляється постановою Верховної Ради України; повноваження судді припиняються з дня набрання чинності постановою Верховної Ради України (частини друга, четверта, шоста статті 111).

Відповідно до частини третьої статті 7 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97 зі змінами акти Верховної Ради України і Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирали чинності з моменту їх ухвалення.

Отже, реалізацію права суддів Мельничук Н. М., Григор'євої Л. І., Кліменко М. Р. на звільнення у зв'язку з відставкою подовжено в часі процедурою, яка починалася з подання суддею відповідної заяви і закінчувалася ухваленням Верховною Радою України постанови про звільнення з посади судді, яка набирала чинності з моменту її ухвалення.

3.2. Конституційний Суд України в Рішенні від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 зазначив, що «наслідком відставки є, зокрема, припинення суддею своїх повноважень з одночасним збереженням за ним звання судді і гарантій недоторканності, а також набуттям прав на виплату вихідної допомоги та отримання пенсії або щомісячного довічного грошового утримання» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). Отже, право на отримання вихідної допомоги суддя набуває з моменту реалізації ним права на відставку.

Конституційний Суд України при розгляді справи наголошує на юридичній позиції, викладеній в його Рішенні від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, відповідно до якої за своєю юридичною природою «вихідна допомога є разовою формою матеріальної винагороди при виході судді у відставку. Вона виплачується з метою забезпечення йому належних соціально-побутових умов, а також для стимулювання осіб, які перебувають на посаді судді, до довгострокового виконання ними професійних обов'язків. Вихідна допомога не належить до таких конституційних гарантій незалежності суддів, як суддівська винагорода чи довічне грошове утримання, оскільки не є основним джерелом матеріального забезпечення суддів, не має постійного характеру та не покриває соціальних ризиків, пов'язаних, зокрема, із хворобою, інвалідністю, старістю. У зв'язку з цим парламент повноважний встановлювати вихідну допомогу та визначати її розмір» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Юридичне регулювання питання вихідної допомоги судді в разі його виходу у відставку законодавець неодноразово змінював.

Так, згідно із частиною третьою статті 43 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862–XII зі змінами (далі — Закон № 2862) (втратив чинність на підставі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI) судді, який вийшов у відставку, виплачується вихідна допомога без сплати податку у розмірі місячного заробітку за останньою посадою за кожен повний рік роботи на посаді судді, але не менше шестимісячного заробітку.

Законом № 2453 змінено розмір суддівської винагороди (стаття 129), зокрема встановлено поетапне збільшення посадового окладу судді і відповідно зменшено розмір вихідної допомоги судді у зв'язку з виходом у відставку (стаття 136).

У підпункті 1 пункту 2 розділу XII «Прикінцеві положення» Закону № 2453 було передбачено втрату чинності статтею 43 Закону № 2862 з 1 січня 2011 року, тобто через п'ять місяців після набрання чинності Законом № 2453, отже, законодавець встановив достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) з моменту офіційного опублікування Закону № 2453 до втрати чинності нормами, які регулюють питання виплати вихідної допомоги судді у разі його виходу у відставку.

Відповідно до Закону № 1166, який набрав чинності з 1 квітня 2014 року, із Закону № 2453, зокрема, виключено статтю 136, що передбачала право судді, який вийшов у відставку, на отримання вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VII виплату вихідної допомоги судді у зв'язку з відставкою було відновлено, а її розмір відповідно до статті 143 вказаного закону становить 3 місячних суддівських винагороди за останньою посадою.

Отже, за своєю юридичною природою така допомога є додатковою гарантією матеріального забезпечення судді у разі його виходу у відставку, а її розмір та порядок виплати підлягають регулюванню на законодавчому рівні.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 не суперечить вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частин першої статті 126 Конституції України.

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

4.1. У контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; тривалість перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній

ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить з того, що зміни в юридичному регулюванні має бути вчинено так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової юридичної ситуації, зокрема, встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, встановлений законодавством до внесення відповідних змін. За певних обставин, зокрема, якщо нове законодавче регулювання погіршуватиме юридичний статус осіб, законодавець повинен передбачити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) з моменту опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи мали б можливість підготуватися до виконання вимог, передбачених новим законодавчим регулюванням.

4.2. Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Конституційний Суд України наголошує, що Закон № 1166 був ухвалений парламентом 27 березня 2014 року та опублікований 31 березня 2014 року в газеті «Голос України», що підтверджують загальнодоступні відомості, розміщені на офіційному вебпорталі Верховної Ради України. За положенням абзацу першого пункту 2 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону № 1166, у якому визначено умови набрання чинності окремими положеннями Закону № 1166, підпункт 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 набрав чинності з 1 квітня 2014 року, тобто з наступного дня після опублікування Закону № 1166.

Оскільки можливість реалізації суддею права на вихідну допомогу в розмірах та порядку, встановлених до внесення змін оспорюваним положенням Закону № 1166, залежала від фактичної можливості судді реалізувати право на відставку, то зміни в юридичному регулюванні цього питання (зокрема, виключення статті 136 із Закону № 2453) мали б бути зваженими, обґрунтованими та доведеними до суддів заздальгідь, тобто з дотриманням достатнього перехідного періоду.

Верховна Рада України, скасовуючи вихідну допомогу суддям, що виходять у відставку, мала встановити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок), пов'язаний з набранням чинності положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166.

На думку Конституційного Суду України, встановлений перехідний період, пов'язаний з набранням чинності оспорюваним положенням Закону № 1166, з 31 березня по 1 квітня 2014 року є очевидно недостатнім, оскільки не охоплює фактичної тривалості встановленого законодавством порядку реалізації суддею права на відставку. Внаслідок цього судді, які станом на 1 квітня 2014 року вже мали право на відставку та вихідну допомогу, але продовжували перебувати на

посаді судді, стимульовані вихідною допомогою, не змогли належним чином підготуватися до нового юридичного регулювання.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України констатує, що перехідний період між опублікуванням Закону № 1166 та набранням чинності положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 (менше одного дня) був явно недостатнім для того, щоб суб'єкти права (судді, які на момент набрання чинності Законом № 1166 мали право на вихід у відставку, але станом на 1 квітня 2014 року ще ним не скористалися) змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на відставку і, відповідно, отримати вихідну допомогу в розмірі, встановленому законодавством до внесення змін Законом № 1166.

Наведене дає підстави стверджувати, що положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 суперечить частині першій статті 8 Конституції України з огляду на його невідповідність принципів верховенства права у частині, що стосується легітимних очікувань особи.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII.

2. Положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-r(II)/2020 dated April 15, 2020 in the case upon the constitutional complaints of Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko regarding the conformity of the provision of paragraph 28.1 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko appealed to the Constitutional Court to declare the provision of paragraph 28.1 of Section II of the Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» of March 27, 2014 No. 1166–VII (hereinafter — the Law No. 1166), by which from the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of July 7, 2010 No. 2453–VI as amended before the Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Court» of February 12, 2015, No. 192–VII (hereinafter — the Law No. 2453) Article 136 was deleted, whereas Article 136.1 of which provided the right of a retired judge to the payment of severance pay amounting to 10 monthly salaries for his/her last position as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional).

The Constitutional Court emphasises that one of the guarantees of the independence of judges who administer justice and retired judges is their proper financial and social security, which should guarantee the administration of fair, independent, impartial justice, and that the guarantees of independence of the judge, including measures to ensure his/her material and social security benefits, apply to all judges and cannot be abolished or reduced by other regulations.

The systematic analysis of the provisions of paragraph 28.1 of Section II of Law No. 1166, as well as an explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» (Reg. No. 4576) gives the Constitutional Court grounds to state that by the challenged provisions of the Law No. 1166 the legislator had temporarily changed the order of financial support of judges, referring to the introduction of a mode of prevention of financial catastrophe, implementation of measures for economical and rational use of the state funds and providing social support for all citizens based on the state's financial capabilities.

So, until the elimination of Article 136 of the Law No. 2453, the state guaranteed the right to receive severance pay to the retired judges.

Resignation as a ground for dismissal of a judge is provided at the constitutional level (Article 126.6.4 of the Constitution). The judge's right to resign ensures the independence of the judge (Article 47.4.11 of the Law No. 2453).

The resignation of a judge is a special form of dismissal from his position and is conditioned by the presence of the appropriate work experience as a judge.

Realisation of the right of Judges Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko to dismissal in connection with the resignation was prolonged in time by a procedure which began with the submission by the judge of relevant application and ended with the adoption by the Verkhovna Rada of the decision on the dismissal of the judge, which entered into force since its adoption.

The judge acquires the right to receive severance pay from the moment of realisation of his / her right to resignation.

The legislator has repeatedly changed the legal regulation of the severance pay for a judge in case of his / her resignation.

By its legal nature, such assistance is an additional guarantee of financial support to a judge in case of his / her resignation, and its size and payment procedure are subject to regulation at the legislative level.

In the context of the rule of law principle, it is important to establish a reasonable time-lapse between the official promulgation of a law and its entry into force when amending legislation.

The Constitutional Court assumes that the changes in the legal regulation should be made so that persons to whose legal status such changes relate have a real opportunity to adapt to the new legal situation, in particular, to be able to exercise certain rights (to take the necessary actions) in the order established by law before making the appropriate changes. In certain circumstances, in particular, if the new legislative regulation impairs the legal status of persons, the legislator must provide for a sufficient transition period (a reasonable period of time) from the date of publication of the law until it enters into force (prior to its application), during which interested persons would have the opportunity to prepare themselves to meet the requirements of the new legislation.

Since the possibility of the judge exercising the right to severance pay in the amount and procedure established before the amendment of the disputed provisions of the Law No. 1166 depended on the actual ability of the judge to exercise his/her right to resign, changes in the legal regulation of this issue (in particular, the exclusion of Article 136 from the Law No. 2453) should have been weighted, justified and communicated to the judges in advance, that is, with a sufficient transition period.

The Verkhovna Rada, by abolishing severance pay for retiring judges, had to set a sufficient transitional period (a reasonable period of time) related to the entry into force of paragraph 28.1 of Section II of the Law No. 1166.

In the view of the Constitutional Court, a transitional period related to the entry into force of the disputed provision of the Law No. 1166 from March 31 to April 1, 2014 is manifestly insufficient as it does not cover the actual duration of the procedure of implementation by the judge of his/her right to resign established by the legislation. As a result, the judges who, as of April 1, 2014, were already eligible for resignation and severance pay but, being stimulated by severance pay, continued to serve and were unable to properly prepare for the new legal regulation.

The transitional period between the publication of the Law No. 1166 and the entry into force of paragraph 28.1 of Section II of the Law No. 1166 (which is less than one day) was manifestly insufficient for the subjects of the right (the judges who, at the time of entry into force of the Law No. 1166, had a right to resignation, but as of April 1, 2014, have not yet used it) to adapt to the legislative amendments, as well as to adjust their actions to exercise the right to resign and, accordingly, to receive severance pay in the amount established by law before its amending by the Law No. 1166.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provision of paragraph 28.1 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of

Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» as running contrary to the Constitution (unconstitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 5-rp/2002 dated March 20, 2002;

No. 3-rp/2013 dated June 3, 2013;

No. 10-rp/2013 dated November 19, 2013;

No. 4-rp/2016 dated June 8, 2016;

No. 5-r/2018 dated May 22, 2018;

No. 11-r/2018 dated December 4, 2018.

Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (First World Conference on the Independence of Justice, Montreal, 1983);

Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by UN General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of November 29 and December 13, 1985;

Recommendations for the effective implementation of the basic principles on the independence of the judiciary, adopted by UN Economic and Social Council resolution 1989/60 and approved by UN General Assembly resolution 44/162 of December 15, 1989;

European Statute for a Judge, adopted by the European Association of Judges in 1993;

European Charter on the Statute of Judges of July 10, 1998;

The Universal Charter of the Judge, adopted by the International Judges Association on November 17, 1999, Taipei (Taiwan);

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities of November 17, 2010 No. (2010)12, which replaced the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Independence, Efficiency and the Role of Judges of October 13, 1994 No. (94)12;

Conclusions «Economics, Jurisdiction and Independence» (First Expert Panel of the International Judges Association, Montevideo, November 21–24, 2005).

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни,
Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи
та створення передумов для економічного зростання в Україні»

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон).

Погоджуючись із резолютивною частиною Рішення, маю зауваження у концептуальному сенсі до його мотивувальної частини. У зв'язку із цим на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Як вбачається з аналізу мотивувальної частини Рішення, неконституційність положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону щодо скасування права на вихідну допомогу суддям, які мали право на відставку, обґрунтована Конституційним Судом України у зв'язку з суперечністю цього положення Закону частині першій статті 8 Конституції України з огляду на його невідповідність принципів верховенства права у частині, що стосується легітимних очікувань особи. Фактично єдиним аргументом зазначеного висновку стала констатація у Рішенні явно недостатнього перехідного періоду між опублікуванням Закону та набранням чинності оспорюваним положенням Закону (менше одного дня), щоб судді, які на момент набрання чинності Законом мали право на вихід у відставку, але продовжували перебувати на посаді судді, змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на відставку і, відповідно, отримати вихідну допомогу в розмірі, встановленому законодавством до внесення змін Законом.

Дійсно, у контексті принципу верховенства права у певній ситуації законодавець повинен передбачити достатній *vacatio legis*, тобто визначити перехідний період у вигляді розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності, щоб особи, яких стосуються зміни у юридич-

ному регулюванні, змогли адаптуватися до таких змін. Про це наголошував і Конституційний Суд України в абзаці п'ятому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, сформулювавши також критерії щодо тривалості такого перехідного періоду. Щоправда, як вбачається із зазначеного рішення, Конституційний Суд України здійснив перевірку одного з оспорюваних законодавчих приписів в означеному аспекті на відповідність принципу верховенства права лише після того, як встановив, що скасоване таким приписом право на достроковий вихід на пенсію, яке до цього мали громадяни похилого віку, було гарантією ефективної реалізації конституційних прав громадян, закріплених у статтях 46, 48 Основного Закону України. Тобто необхідність забезпечення законодавцем достатнього *vacatio legis* пов'язана із легітимними очікуваннями особи на реалізацію нею саме її конституційних прав, свобод, гарантій, які і зумовлюють її конституційно виправдані сподівання на можливість адаптації до змін у своєму юридичному статусі.

Європейський суд з прав людини застосовує процедурну вимогу *vacatio legis* в аспекті перевірки правомірності втручання держави у конвенційні права і свободи людини, як приклад можна навести його рішення у справі «ТОВ „Світ розваг“ та інші проти України» від 27 червня 2019 року. Утім аналіз цього рішення дає підстави стверджувати, що вказана вимога не є самостійним критерієм оцінки перевірки втручання держави, яке полягало в анулюванні ліцензій на гральний бізнес в Україні, у конвенційне право власності особи, а застосовується щодо встановлення пропорційності такого втручання. Європейський суд з прав людини у § 180, § 181 наведеного рішення підсумував, що «застосований до заявників захід був непропорційним, перш за все, через якість процесу прийняття рішень, який призвів до його застосування, відсутність будь-яких компенсаційних заходів, навіть щодо прямих витрат, встановлених самою державою, та відсутність належного перехідного періоду»; «отже, було порушено статтю 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку зі способом, у який ліцензії заявників було анульовано»¹.

На мій погляд, принаймні вказане та сама специфіка законодавчих процесів щодо забезпечення своєчасного внесення законодавчих змін відповідно до суспільних і державних потреб свідчать про те, що невідповідність закону процедурній вимозі *vacatio legis* не є автономним критерієм порушення конституційного принципу верховенства права, якщо не відбулося втручання законодавця у конституційні права, свободи чи гарантії особи та відсутні її легітимні очікування, які обумовлені саме змістом цих прав, свобод, гарантій.

У Рішенні перевірка оспорюваного положення Закону на відповідність процедурній вимозі *vacatio legis* відбулася без встановлення втручання у жодне конституційне право, свободу, гарантію особи, оскільки право судді на вихідну допомогу при виході у відставку, яке і було скасоване вказаним положенням, Конституційний Суд України не відніс ані до конституційних гарантій незалежності суддів, ані до передбачених Конституцією України соціальних прав громадян чи їх інших конституційних прав. За такою логікою будь-які встановлені законом можливості особи, навіть якщо вони не є складовими її конституційних прав, свобод, гарантій,

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «ТОВ „Світ розваг“ та інші проти України» від 27 червня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e05.

фактично обумовлюють у неї легітимні очікування щодо їх подальшої реалізації, у тому числі і у разі змін в юридичному регулюванні стосовно таких можливостей. Це не сприяє якісному, своєчасному впровадженню необхідних у суспільстві та державі законодавчих змін, а в окремих випадках може взагалі призвести до блокування розсуду законодавця щодо таких змін у супереч Конституції України.

2. Вважаю, що в аспекті цього конституційного спору, який виник на підставі конституційних скарг суддів щодо захисту їх прав на вихідну допомогу при виході у відставку, наявність порушення таких прав слід розглядати з огляду на систему передбачених Конституцією України гарантій незалежності судді, яка і уособлює більшість його конституційних прав на соціальний захист як громадянина.

Варто зазначити, що Конституцією України прямо не закріплено переліку прав судді щодо належного матеріального та соціального забезпечення, які належать до гарантій незалежності судді і поглинаються системою цих гарантій.

Разом із тим існуюча практика Конституційного Суду України свідчить про те, що належне матеріальне та соціальне забезпечення судді (зокрема, суддівська винагорода, щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці), яке має гарантувати здійснення справедливого, незалежного, безстороннього правосуддя, є складовою конституційно-правового статусу судді, важливою гарантією його незалежності у розумінні статті 126 Конституції України; не допускається зниження рівня гарантій незалежності суддів¹. Така практика сформована із урахуванням низки міжнародних стандартів щодо гарантування незалежності суддів у вигляді їх належного матеріального і соціального забезпечення².

Таким чином, належне матеріальне та соціальне забезпечення судді як конституційна гарантія його незалежності імпліцитно встановлена у Конституції України, яка не містить виключного переліку прав судді щодо такого забезпечення. Не сформулював такого переліку і Конституційний Суд України, який, власне, і конкретизує втілені у нормах Основного Закону України вказані права судді.

Тому, насправді, не існувало перепон визначити у Рішенні право судді на вихідну допомогу при виході у відставку, скасоване оспорюваним положенням Закону, імпліцитно визнаним на конституційному рівні соціальним правом судді як гарантії його незалежності, якби Конституційний Суд України (Другий сенат) спромігся б встановити зміст цього права та не сприйняв вузьку юридичну позицію стосовно

¹ Див., зокрема, рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

² Див., зокрема: Монреальську універсальну декларацію про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів, ухвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року, Європейський статут судді, ухвалений Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році, Європейську хартію «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, Всесвітню (Універсальну) хартію судді, схвалену Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010)12.

розуміння вихідної допомоги судді, висловлену раніше у Рішенні Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013. Натомість, посилаючись на таку юридичну позицію, Конституційний Суд України (Другий сенат) підсумував у Рішенні, що за своєю юридичною природою вихідна допомога є додатковою гарантією матеріального забезпечення судді у разі його виходу у відставку, а її розмір та порядок виплати підлягають регулюванню на законодавчому рівні; отже, положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону не суперечить вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України.

Аналіз Рішення Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 дає підстави стверджувати, що у ньому:

— по-перше, не йшлося про скасування права на вихідну допомогу для суддів, а розглядалось питання щодо зменшення розміру вихідної допомоги судді у разі виходу його у відставку;

— по-друге, вказувалось, що така допомога судді «виплачується з метою забезпечення йому належних соціально-побутових умов»;

— по-третє, Конституційний Суд України не виключав вихідну допомогу із конституційних гарантій незалежності суддів щодо їх належного матеріального та соціального забезпечення, а лише вказав, що вона «не належить до таких конституційних гарантій незалежності суддів, як суддівська винагорода чи довічне грошове утримання, оскільки не є основним джерелом матеріального забезпечення суддів, не має постійного характеру та не покриває соціальних ризиків, пов'язаних, зокрема, із хворобою, інвалідністю, старістю»;

— по-четверте, підсумувавши, що «парламент повноважний встановлювати вихідну допомогу та визначити її розмір», Конституційний Суд України не вказував на можливість скасування законодавцем такої допомоги у повному обсязі.

Як вбачається, у наведеному рішенні Конституційного Суду України право судді на вихідну допомогу при виході у відставку не розглядалось як основна гарантія його незалежності, оскільки не йшлося про скасування змісту цього права, і, власне, це право не було виключено ним із конституційних гарантій незалежності судді. Це є логічним з огляду на поведінку законодавця у регулюванні питань надання вихідної допомоги суддям, яку не було ним скасовано, а лише було зменшено розмір такої допомоги поряд із закладеним у законі поступовим підвищенням рівня суддівської винагороди, щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці. Загалом означений спосіб перегляду законодавцем розміру вихідної допомоги суддям при виході у відставку характерний майже для усього періоду існування на законодавчому рівні їх права на таку допомогу. Більше того, навіть після скасування цього права оспорюваним положенням Закону його було відновлено законодавцем через деякий час знову і встановлено вихідну допомогу судді у розмірі трьох місячних суддівських винагород за останньою посадою та підвищено рівень суддівської винагороди і щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці.

Зазначене вказує на можливість розвитку закладеного Конституційним Судом України розуміння права на вихідну допомогу судді саме в аспекті мети її виплати щодо забезпечення судді належних соціально-побутових умов. Адже вихідна

допомога виплачується судді при виході у відставку, тобто така виплата має особливий характер і пов'язана із періодом змін у соціально-побутових умовах судді, який, виходячи у відставку, залишається без звичного матеріального утримання у вигляді суддівської винагороди. Вихідна допомога у такий період є стабілізаційною одноразовою підтримкою, яка надає можливість судді адаптуватися до нових соціально-побутових умов, які за своїм рівнем є нижчими від тих, що він мав під час роботи на посаді судді.

Таким чином, право судді на вихідну допомогу за своєю юридичною природою не належить до таких основних конституційних гарантій незалежності судді, як суддівська винагорода, щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці, однак перебуває у тісному взаємозв'язку із цими гарантіями і є значимою складовою належного соціального забезпечення судді при виході у відставку. Тому і розсуд законодавця щодо регулювання розміру такої допомоги ширший, ніж стосовно вказаних базових гарантій незалежності судді, рівень яких не може знижуватися взагалі. Проте скасування оспорюваним положенням Закону права на вихідну допомогу не забезпечує стабільності соціально-побутового становища судді при виході у відставку, оскільки у такий спосіб суддя позбавляється належного соціального забезпечення у вразливий для нього період, що порушує гарантії незалежності судді у розумінні частини першої статті 126 Конституції України.

Отже, положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону суперечить частині першій статті 126 Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни,
Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»

I. Суть проблеми

Я підтримав Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 (далі — Рішення), однак вважаю за потрібне звернути увагу на деякі додаткові аргументи, які могли б істотно посилити його мотиваційну частину.

Конституційний Суд України (далі — Суд) цим Рішенням, визнавши неконституційним положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166-VII (далі — Закон), адекватно окреслив суть правової проблеми, зокрема:

розмір вихідної допомоги судді, який має право на відставку і виходить у відставку, на відміну від розміру грошової винагороди судді та розміру його довічного утримання, не гарантується на конституційному рівні;

зважаючи на те, що проміжок часу між моментами оприлюднення Закону і набрання ним чинності становив всього один день і в осіб не було реальної можливості пристосуватися до нових умов, оскаржуване положення Закону не може вважатися таким, що узгоджується з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), а отже, було визнано неконституційним.

Наведене означає, що Суд застосував доктрину *vacatio legis*, однак утримався від її розгортання. Слід зазначити, що перший крок у цьому напрямі Суд зробив у Рішенні від 22 травня № 5-р/2018, де зазначалося: «На думку Конституційного Суду України, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів.

Конституційний Суд України наголошує, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і

набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом» (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Однак надалі, зокрема в цій справі, Суд, застосувавши доктрину *vacatio legis*, не створив розгорнутої системи аргументів, пов'язаних із нею. Саме це й зумовило підготовку окремої думки.

II. Доктрина *vacatio legis* в конституційному праві

Зміст принципу захисту довіри громадян до держави і до права виражається у формулюванні та застосуванні закону таким чином, щоб він не став своєрідною пасткою для громадянина. Громадяни повинні влаштовувати свої справи з упевненістю, що на момент ухвалення ними рішень та вибору поведінки вони не будуть піддані непередбачуваним юридичним наслідкам, а також мають бути впевненими в тому, що їхні дії відповідають вимогам чинного законодавства і будуть визнані такими правомпорядком у майбутньому. Отже, виникає необхідність збільшення тривалості періоду між двома моментами — днем офіційного оприлюднення нормативного акта та днем набрання ним чинності.

Тривалість *vacatio legis* повинна надати суб'єктам — адресатам правової норми — можливість передусім ознайомитись зі змістом цієї нової правової норми. Однак цього недостатньо. Відповідно до принципу довіри громадян до держави та до права законодавець повинен не лише надати можливість адресатам ознайомитись з новим нормативним актом, але й уможливити для відповідних суб'єктів адаптацію до зміни юридичного статусу.

Оцінка того, чи є належною тривалість *vacatio legis* в конкретному випадку, залежить від усіх обставин, зокрема предмета та змісту нових законів. Достатність тривалості періоду адаптації загалом слід визначати та оцінювати для кожного законодавчого акта окремо, а не за загальними правилами. З іншого боку, допустимість відходу від цього принципу залежить від того, чи становить новий закон важливий суспільний інтерес, який не може бути збалансований з інтересами особи. Виняток із цього принципу, зокрема, полягає в тому, що закон, який набрав чинності, диктується умовами надзвичайних обставин об'єктивного характеру.

Визначення терміну набрання чинності охоплюється дискрецією законодавця, однак вона не є безмежною й може бути піддана судовому контролю на предмет конституційності. Отже, для застосування принципу *vacatio legis* як підстави для конституційного контролю, на мою думку, суди повинні визначити, чи відповідає тривалість *vacatio legis* таким обставинам:

1. Якою є легітимна мета закону, що ухвалений і набирає чинності? Наскільки серйозною є суспільна проблема, яка підлягає вирішенню, та чи насправді існують умови надзвичайних обставин об'єктивного характеру?

2. Якими є предмет і зміст закону, що ухвалений і набирає чинності, зокрема наскільки істотними є зміни, які впливають з нього?

3. Якщо зміни є значимими, чи стосуються вони змісту прав людини, гарантованих на конституційному рівні, а отже, чи дотримано принцип поваги до прав людини або ж чи не порушено інші конституційні принципи?

4. Наскільки істотно такі зміни стосуються змінення юридичного статусу особи, навіть якщо про гарантовані Конституцією України права і свободи людини не йдеться?

5. Зважаючи на наведені обставини та тривалість *vacatio legis*, наскільки реальними є можливості особи, якій адресовано новий закон, оцінити нову юридичну ситуацію та обрати варіант поведінки і як це може бути збалансовано з легітимною метою закону та відповідним суспільним інтересом?

Запропонований тест на оцінку належної тривалості *vacatio legis* повинен здійснюватися судом у кожній справі для оцінки конкретного нормативного акта.

III. Застосування тесту належної тривалості *vacatio legis* до цієї справи

Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України «Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування». Ця конституційна норма створює для законодавця можливість врахувати конкретні обставини та належно визначити період *vacatio legis*. Щодо обставин справи, за якою Суд ухвалив Рішення, необхідно провести аналіз, зважаючи на запропонований тест.

Отже, відповідаючи на *перше запитання* щодо легітимної мети Закону, який був ухвалений 27 березня 2014 року, слід визнати, що він відображав легітимну мету законодавця, об'єктивно спрямовану на захист Української держави від агресії Російської Федерації, яка вже на той час втілювалася в процесі анексії Росією частини території України — Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, а також у проведенні нею підривної та терористичної діяльності на всій території держави, особливо на сході України. Цей та інші фактори реально та істотно загрожували економічній та фінансовій системі держави.

Відповідаючи на *друге запитання*, Суд мав указати, що Закон передбачав істотні зміни, відмовляючи цілком суб'єктам у праві на вихідну допомогу, тобто погіршуючи їх становище. Відповідаючи на *третє запитання*, слід зазначити, що, хоча законодавчі положення несуть важливі зміни, вони не стосуються принципу поваги до прав людини та інших конституційних принципів, зокрема поділу влади та гарантій незалежності судів і суддів, як це було встановлено в юридичних позиціях Суду.

Відповідаючи на *четверте запитання*, слід відзначити, що, хоча не йдеться про гарантовані Конституцією України права і свободи людини, зміни в оспорюваних положеннях Закону стосуються істотного змінення юридичного статусу осіб, які обіймали посади суддів станом на час набрання чинності Законом. Такі особи втрачали право на отримання вихідної допомоги під час виходу судді у відставку.

Нарешті, підсумкова відповідь на п'яте запитання передбачає, що тривалість *vacatio legis* в один день не надає особам можливості уникнути серйозних небажа-

них наслідків чи іншим способом адаптуватися до нових умов. Навіть за наявності надзвичайних обставин об'єктивного характеру, що підтверджує легітимну мету Закону, серйозне втручання до юридичного статусу особи за такої тривалості *vacatio legis* не може бути виправданим з огляду на статті 1 і 8 Конституції України.

IV. Порушення статті 57 Конституції України

Правило належного періоду *vacatio legis* є важливою вимогою належного перебігу законодавчого процесу. Згідно з цим правилом законодавець зобов'язаний поводитися з громадянами на підставі основних правил чесності, без спроб створення для них законодавчих пасток. Він повинен забезпечити для них визначеність права та правову безпеку.

З цієї метою в частині першій статті 57 Конституції України встановлено, що «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки». Якщо Закон був опублікований 31 березня 2014 року (хоча день починається о 00.00 год, насправді офіційне опублікування відбулося істотно пізніше), а вже за кілька годин (о 00.00 год 1 квітня 2014 року) він набув чинності, то фактично тривалість *vacatio legis* була обмежена законодавцем до навіть менше одного дня й вимірювалася годинами. Звідси цілком виправданим є висновок про недотримання законодавцем вимог частини першої статті 57 Конституції України щодо гарантування права «знати свої права і обов'язки».

Закони не можуть формулюватися, ухвалюватися й набирати чинності в спосіб, який робить їх цілковитою «несподіванкою» для суспільства.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни,
Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи
та створення передумов для економічного зростання в Україні»

Другий сенат Конституційного Суду України 15 квітня 2020 року ухвалив Рішення № 2-р(II)/2020 (далі — Рішення) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни, яким визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон).

1. Можливо, вчителі, народні депутати України, члени уряду та навіть вчені-вірусологи справді мають *право на помилку*, хоча розумні очікування стороннього спостерігача сучасного соціального флешмобу¹ провають виникнення цілком логічних запитань про те, *хто, коли та яким чином зобов'язаний* ці помилки виправляти.

Ухвалюючи рішення та висновки, Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) не має такого зручного «привілею» чи «індульгенції», як *право на помилку*, оскільки рішення та висновки Конституційного Суду є остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України). Тому така максимально жорстка дія принципу *res judicata* щодо рішень Конституційного Суду зобов'язує його за правилом «сьогодні та у цій справі» ухвалювати самодостатні та несуперечливі рішення, які, не будучи ідеальними, все ж можуть бути визнані за *істину* в певній конкретній справі².

На мою думку, цього не вдалося досягти у Рішенні, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти в цій окремій думці деякі власні міркування щодо Рішення та обставин справи.

Найбільш дискусійним у Рішенні є таке.

По-перше, у Рішенні, ухваленому в провадженні, відкритому за конституційними скаргами трьох фізичних осіб, немає навіть простої вказівки на те, які саме, на думку Конституційного Суду, конституційні права авторів клопотань було порушено положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону.

¹ **Маю право на помилку.** URL: https://espresso.tv/article/2020/04/14/pravo_na_pomyлку.

² Як відомо, «*res judicata*» є скороченням від «*res judicata pro veritate habetur*» (лат. — судове рішення визнається за істину).

По-друге, сумнівною є спроможність Рішення бути ефективним юридичним засобом захисту прав суб'єктів права на конституційну скаргу, на порушення яких вони посилалися у своїх конституційних скаргах.

По-третє, недостатньо, на мою думку, переконливим є використання у мотивувальній частині Рішення щодо неконституційності положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону лише одного аргументу, а саме твердження про його невідповідність принципу *верховенства права* у зв'язку з відсутністю в Законі «розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності», що суперечить частині першій статті 8 Конституції України.

Мета проваджень, що відкриваються за конституційними скаргами

3. У цій справі Конституційний Суд (Другий сенат) перевіряв на відповідність Конституції України положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону в провадженнях, що були відкриті та в подальшому об'єднані в одне конституційне провадження на підставі трьох конституційних скарг.

Виконуючи вимоги Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України», автори клопотань цілком доречно вказали у своїх конституційних скаргах конкретні конституційні права, які, на їхню думку, були порушені положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону. Йдеться про конституційні права, закріплені статтями 21, 24, 41, 43 Конституції України.

Важливо, що згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» відсутність у конституційній скарзі зазначення того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини зазнало порушення внаслідок застосування закону (пункт 6 частини другої статті 55), є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження (пункт 4 частини першої статті 62).

Тобто, автори клопотань, будучи юристами за освітою та професійними суддями за посадою, розуміли, що юрисдикцією Конституційного Суду охоплюється здійснення конституційного контролю за конституційною скаргою особи *лише у разі, коли законом порушується одне або більше конституційних прав*.

4. Важливо, що для підтвердження юрисдикції Конституційного Суду на розгляд справи змістовний тест на наявність конституційного права, що порушено законом, який може бути визнаний таким, що суперечить Конституції України, підлягає повсякчасному застосуванню Конституційним Судом *під час усього періоду розгляду справи*, а не лише на стадії відкриття конституційного провадження.

Якщо Конституційний Суд під час розгляду справи виявить підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 Закону України «Про Конституційний Суд України», то він має закрити конституційне провадження (частина четверта статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Таким чином, якщо Конституційний Суд у процесі розгляду цієї справи не виявив жодного конституційного права авторів клопотань, порушеного положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону (про що свідчить відсутність посилань на такі права у Рішенні), то Конституційний Суд мав *закрити конституційне провадження*, а не завершувати його розгляд по суті шляхом ухвалення Рішення.

5. Незважаючи на подібні конституційні приписи та положення Закону України «Про Конституційний Суд України», у Рішенні не міститься мотивації того, *які ж* конституційні права та *яким чином* вони були порушені положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону, а також не наведено посилань на статті розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, яким суперечить це положення Закону.

На мою думку, наявність таких прогалин у мотивації Рішення є його недоліком.

6. Крім того, вважаю, що подібне вирішення Конституційним Судом справи у провадженні, відкритому за *конституційними скаргами*, по-перше, не відповідає меті запровадження інституту конституційної скарги, по-друге, нівелює відмінні ознаки між провадженнями, відкритими на підставі *конституційних скарг*, з одного боку, та на підставі *конституційних подань* — з іншого.

Звісно, остання практика Конституційного Суду, наприклад Рішення № 1-р/2020 від 23 січня 2020 року, свідчить про те, що вирішення справи може ґрунтуватися на встановленні Конституційним Судом невідповідності закону або його положень *лише* принципу верховенства та (або) його складових, зокрема юридичній визначеності (частина перша статті 8 Конституції України), без потреби виявлення суперечності об'єкта конституційного контролю іншим приписам Основного Закону України.

Таким чином, посилання на порушення принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) вже є **самодостатньою підставою** для визнання об'єкта конституційного контролю таким, що суперечить Основному Закону України (є неконституційним).

Однак конституційне провадження у цій справі було відкрите на підставі *конституційних скарг*, а не конституційного подання, що, на мою думку, дещо звужує обсяг можливостей Конституційного Суду.

7. Безперечно, слід визнати, що згідно з Конституцією України конституційний контроль має ознаки абстрактного контролю навіть у тих випадках, коли конституційне провадження у справі відкрите за *конституційною скаргою* особи, оскільки з внесенням у 2016 році змін до Конституції України в частині правосуддя в Україні було закріплене існування так званої «*нормативної*» конституційної скарги, на відміну від ряду країн, у праві та законодавстві яких існує «*пряма*» конституційна скарга.

Тобто об'єктом конституційного контролю в провадженнях у справах, що відкриті на підставі конституційних скарг, у будь-якому випадку є *закон*, а не судові рішення. Тому ухвалення Конституційним Судом рішення про невідповідність Конституції України (неконституційність) закону, на якому ґрунтувалося рішення суду, не вирішує справи скаржника по суті спору і не скасовує судового рішення, а лише надає особі можливість ініціювати перегляд остаточного рішення суду (в якому застосовано закон, що визнано неконституційним) у процедурі, передбаченій відповідним процесуальним законом.

Зазначені висновки ґрунтуються на системному тлумаченні конституційних приписів розділів VIII «Правосуддя» та XII «Конституційний Суд України» Основного

Закону України, що дозволяє мінімізувати ризики конкуренції між повноваженнями судів та Конституційного Суду.

8. Разом з тим у дискусії щодо мети конституційного контролю в провадженнях у справах, відкритих за конституційними скаргами, не можна ігнорувати ту обставину, що метою закріплення у 2016 році в Основному Законі України інституту конституційної скарги було **удосконалення ефективності національного механізму захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина**, а не урізноманітнення форм абстрактного конституційного контролю.

Підтвердженням останньої тези є те, що саме статтю 55 Конституції України, яка формалізує в тексті Основного Закону України конституційне право людини і громадянина на судовий захист, було доповнено новою частиною четвертою такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цієї Конституцією, та у порядку, визначеному законом».

У свою чергу, в останньому реченні статті 151² Основного Закону України, що також була внесена до тексту Конституції України в 2016 році, вказано, що «конституційна скарга може бути подана в разі, якщо „*всі інші національні засоби юридичного захисту* вичерпано“».

Зважаючи на викладене, слід зазначити, по-перше, що подання до Конституційного Суду конституційної скарги можна розглядати як один із засобів юридичного захисту конституційних прав і свобод, підтвердженням чого є використання в приписі статті 151 Конституції України словесної конструкції «*всі інші*». По-друге, в результаті розгляду конституційної скарги можуть бути захищені конституційні права і свободи **саме** *скаржника*, а не невизначеного кола осіб, що є характерним для абстрактного конституційного контролю, який здійснюється в провадженнях, відкритих за конституційними поданнями.

9. Таким чином, Рішенням у цій справі Конституційний Суд продовжує формувати конституційну практику, згідно з якою закон (або його окремі положення) визнається таким, що не відповідає Основному Закону України (є неконституційним), у провадженні, відкритому за конституційною скаргою, *без вказівки на те, яке саме конституційне право скаржника порушене законом як об'єктом конституційного контролю*.

Вважаю подібну практику Конституційного Суду, що формується без чіткої «артикуляції» відповідної юридичної позиції Конституційного Суду щодо своєрідного широкого розуміння мети функціонування інституту конституційної скарги, щонайменше дискусійною.

Рішення Конституційного Суду як юридичний засіб захисту конституційних прав

10. З урахуванням обставин справи сумнівною, на мою думку, є спроможність Рішення бути ефективним юридичним засобом захисту прав скаржників, що значною мірою «перекреслює» саму потребу в ухваленні Рішення.

11. Як відомо, в період 1992–2016 років законодавство, що регулювало виплату вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку, неодноразово змінювалося, однак така допомога в різному розмірі все ж існувала та виплачувалася.

На підставі ухваленого Закону в період з 1 квітня 2014 року до 30 вересня 2016 року¹ не було передбачено виплату вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку.

12. Принципово важливо, що Законом *не було заборонено реалізацію суддею права на відставку*², яке справді гарантується Конституцією України.

Водночас положенням Закону, що є об'єктом конституційного контролю у цій справі, було засвідчено тимчасову відмову держави від гарантування законом суддям, які реалізують своє право на відставку з посади судді, *права на виплату вихідної допомоги* у зв'язку з такою відставкою.

13. Для цієї справи важливо також те, що приписи Конституції України, положення кількох національних законів щодо судоустрою та статусу суддів, що змінювали один одного у часі, практика Конституційного Суду, по-перше, не ототожнюють *право на відставку* та *право на виплату вихідної допомоги*, оскільки ці явища та поняття є різними як за своєю суттю, так і за правовим джерелом виникнення й існування; по-друге, з Конституції України, законів та рішень Конституційного Суду не випливає, що реалізація *права на відставку* якимось чином унеможлиблюється та (або) обмежується скасуванням *права на виплату вихідної допомоги*.

14. Як відомо, з 30 вересня 2016 року набув чинності Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, частиною першою статті 143 якого знову передбачено право судді на виплату вихідної допомоги у зв'язку з виходом у відставку у розмірі трьох місячних суддівських винагород за останньою посадою.

Згідно з матеріалами справи всі скарги *вже реалізували* своє право на відставку до 30 вересня 2016 року та не отримали вихідної допомоги у зв'язку із застосуванням стосовно них положення Закону.

З огляду на винятково перспективну дію у часі рішень Конституційного Суду виникає проблема навіть не стільки ефективного, скільки взагалі будь-якого за ступенем ефективності засобу захисту прав скаргників на підставі Рішення у цій справі.

15. З наведеного виникає також ряд інших важливих запитань, відповідей на які у Рішенні немає.

По-перше, чи продовжував застосовуватися на момент ухвалення Рішення стосовно скаргників Закон, який, з одного боку, залишається чинним, однак з іншого — вже вичерпав свою дію.

¹ Набуття чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII.

² У разі наявності потрібних для цього передумов, зокрема строку перебування на посаді судді тощо.

По-друге, у який спосіб ухвалення та подальше виконання Рішення надасть можливість захистити права скаржників, наприклад, право власності, гарантоване статтею 41 Основного Закону України. Йдеться про те, чи мають скаржники після ухвалення Рішення реальну, а не ілюзорну перспективу виплати на їх користь вихідної допомоги (та в якому розмірі), зокрема у спосіб ініціювання ними перегляду остаточних судових рішень у їх справах та ухвалення за результатами такого перегляду рішень про задоволення їх вимог.

По-третє, чи не суперечитиме Рішенню (в частині сутності вихідної допомоги) те, що скаржникам у подальшому фактично буде виплачена вихідна допомога, хоча, наприклад, один із скаржників був звільнений у відставку 8 вересня 2016 року, отже цей скаржник був свідомий того, що чинне на той час законодавство не передбачало виплати суддям, які йдуть у відставку, вихідної допомоги.

Ці та інші проблемні моменти відносин з реалізації права на виплату вихідної допомоги суддям, які йдуть у відставку, залишилися поза змістом Рішення, що збільшує ризики виникнення небажаних юридичних наслідків його тлумачення та виконання.

Мінімалізм мотивації Рішення

16. Викликає зауваження лаконічність мотивації Рішення в частині неконституційності положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону з посиланням лише на один аргумент — невідповідність об'єкта конституційного контролю принципу *верховенства права* у частині, що стосується легітимних очікувань особи (підпункти 4.1–4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

17. Така стриманість аргументації у цій частині Рішення є, з одного боку, виправданою, оскільки парламент, здійснюючи свою ключову конституційну функцію — законодавчу, шляхом ухвалення законів дійсно *не має дивувати* та (або) *навіть шокувати* адресатів цих законів результатами свого нормопроекування.

З іншого боку, певним недоліком Рішення є те, що в ньому детально та послідовно викладено аргументацію стосовно того, що виплата судді вихідної допомоги *не гарантована* Конституцією України, вихідна допомога є лише *додатковою* гарантією матеріального забезпечення судді, розмір та порядок виплати якої підлягають регулюванню *на законодавчому рівні*, скасування законом вихідної допомоги *не атакує принципу незалежності судді* і тому «положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України № 1166 **не суперечить** вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України» (підпункт 3.2 пункту 3 мотивувальної частини), однак остаточний висновок Рішення з посиланням на частину першу статті 8 Конституції України принципово протилежний — положення *Закону є неконституційним*.

Вважаю, що зазначена парадоксальність мотивації Рішення могла бути усунена телеологічним (цільовим) тлумаченням Закону як об'єкта конституційного контролю.

18. Так, безперечно, події кінця 2013 та початку 2014 року, а саме Революція Гідності, анексія та тимчасова окупація частини території України, початок

збройної агресії РФ на сході України були надскладним періодом новітньої історії України.

Однак є сумніви у тому, що ухвалення в березні 2014 року Закону в частині, що стосувалася скасування виплати вихідної допомоги суддям, які йшли у відставку, дійсно спрямовувалося на запобігання фінансової катастрофи.

Уявляється, що ухвалення Закону в частині, що стосувалася скасування виплати вихідної допомоги суддям, було політико-правовим рішенням парламенту та мало іншу мету, а саме було спрямоване на початок, з одного боку, процесу відновлення довіри до судової влади, з іншого — так званого «перезавантаження» судової влади. Подальші дії та рішення парламенту, Президента України та уряду лише підтверджують ці припущення щодо основної, а не допоміжної¹ мети ухвалення Закону.

Звісно, у такому випадку, якщо ці сумніви та припущення мають підґрунтя, Конституційний Суд у цій справі мав перевіряти відповідність положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону не лише частині першій статті 8, а й статтям 1, 6, 19, 126, 130 Конституції України.

Висновок

19. Декілька століть тому Дж. Локк (*John Locke*) визнав законодавчу владу вищою владою у державі².

Однак цілком зрозуміло, що сучасна модель конституціоналізму, закріплена також у Конституції України, передбачає інше, зокрема: поділ державної влади, заборону сваволі, систему стримувань та противаг, верховенство права.

Звісно, у такій системі конституційних координат прагнення органу законодавчої влади (а також президента та (або) уряду) подолати конституційні обмеження та у будь-який спосіб отримати контроль над судовою владою є шляхом руйнації конституційної демократії, існування якої неможливе не лише без якісного та справжнього парламентаризму, а й без незалежної судової влади.

Суддя
Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ Такою метою справді може бути певна економія бюджетних коштів.

² Дж Локк. Два трактати про правління. Книга друга. Розділи XI–XIII, пп. 134–158. 1690 р.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України
«Про Національну поліцію»

м. Київ
22 квітня 2020 року
№ 3-р(І)/2020

Справа № 3-326/2019(7846/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Колісника Віктора Павловича — доповідача,
Кривенка Віктора Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Філюка Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 40–41, ст. 379) зі змінами.

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

у с т а н о в и в:

1. Зінченко С. А. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність статті 21, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України (конституційність) положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами (далі — Закон).

Згідно з положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі «визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення

(контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті».

Автор клопотання вважає, що оспорюваними положеннями Закону «конституційне право на соціальний захист, а саме отримання одноразової допомоги в разі визначення поліцейському інвалідності, дискримінаційно поставлене в залежність від факту підстав звільнення». Зінченко С. А. зазначає, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону є дискримінаційними, оскільки «вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі».

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, виходить із такого.

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна є, зокрема, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17).

Відповідно до Основного Закону України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частина перша, друга статті 24).

Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві; основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (абзаци перший, другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати

годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46 Основного Закону України). Виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

До основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Конституційний Суд України також зазначав, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства (абзац десятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011).

З питань соціального захисту військовослужбовців та працівників органів правопорядку Конституційний Суд України також висловив юридичну позицію, згідно з якою «Конституція України виокремлює й інші категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002). Соціальні гарантії військовослужбовців та працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій (абзац одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004).

2.2. Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (частина перша статті 59 Закону).

З метою забезпечення виконання повноважень, покладених на поліцію, статтею 62 Закону передбачено гарантії професійної діяльності поліцейського; зокрема, держава гарантує поліцейському право на отримання соціального і правового захисту, передбаченого Законом та іншими нормативно-правовими актами (частина десята).

Одним із заходів соціального захисту поліцейського є виплата одноразової грошової допомоги як у разі загибелі (смерті) поліцейського, так і у випадку втрати поліцейським працездатності (стаття 97 Закону).

Одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського відповідно до частини першої статті 97 Закону є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі:

1) загибелі поліцейського, що настала внаслідок протиправних дій третіх осіб, або під час учинення дій, спрямованих на рятування життя людей або усунення загрози їхньому життю, чи в ході участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, під час захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, або смерті поліцейського внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого за зазначених обставин;

2) смерті поліцейського, що настала під час проходження ним служби в поліції;

3) визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті;

4) визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті;

5) отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва) під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із здійсненням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності;

6) отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаного із проходженням служби в органах внутрішніх справ або поліції, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності.

З аналізу положень частини першої статті 97 Закону випливає, що у них встановлено три різні групи підстав для призначення і виплати одноразової грошової допомоги, передбаченої цією статтею: смерть (загибель) поліцейського (пункти 1, 2); визначення поліцейському інвалідності після його звільнення з поліції (пункти 3, 4); часткова втрата поліцейським працездатності без визначення його інвалідності та без звільнення (пункти 5, 6).

Дослідження підстав для виплати поліцейському одноразової грошової допомоги, передбачених частиною першою статті 97 Закону, свідчить про самостійний характер кожної із вказаних груп підстав, а також про те, що їх виокремлення зумовлене потребами диференціації та пропорційного компенсування поліцейсько-

му або членам його сім'ї, батькам та утриманцям (у разі загибелі поліцейського) негативних для життя або здоров'я наслідків, пов'язаних з виконанням поліцейським службових обов'язків, з огляду на різний ступінь тяжкості таких наслідків.

Відповідно до Конституції України до питань, які мають визначатися законами, належать: організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, на які покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (частина третя статті 17); право громадян на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості (частина перша статті 46); основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92).

Проаналізувавши наведені приписи Основного Закону України, Конституційний Суд України вважає, що визначення конкретних підстав, строків та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському або іншим особам, які мають право на її отримання, в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності, що стало наслідком виконання повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, належить до дискреційних повноважень Верховної Ради України як єдиного органу держави, уповноваженого приймати закони (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Таким чином, передбачені частиною першою статті 97 Закону різні підстави та умови для призначення й виплати поліцейському або іншій особі одноразової грошової допомоги в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності не можуть розглядатися у розумінні частин першої, другої статті 24 Конституції України як запровадження дискримінаційних відмінностей у статусі поліцейського, який набуває право на отримання одноразової грошової допомоги, оскільки її розмір обумовлений насамперед ступенем тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків.

2.3. Як вбачається зі змісту пункту 3 частини першої статті 97 Закону, призначення та виплата одноразової грошової допомоги поліцейському законодавчо гарантовані лише за наявності трьох обов'язкових умов, а саме:

1) визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України;

2) визначення поліцейському інвалідності протягом шести місяців після його звільнення з поліції;

3) звільнення поліцейського з поліції з причин поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманих під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

Отже, лише за наявності цих трьох обставин, тобто тільки дотримавшись усіх зазначених умов, особа, звільнена з поліції, набуває право на отримання одnorазової грошової допомоги й може претендувати на її призначення та виплату згідно з положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Аналіз частини першої статті 77 Закону вказує на те, що самостійними підставами для припинення служби в поліції є звільнення поліцейського зі служби в поліції, зокрема через хворобу — за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції (пункт 2); за власним бажанням (пункт 7). У першому випадку звільнення зі служби в поліції відбувається за рішенням роботодавця (на підставі рішення медичної комісії про непридатність до служби), а в другому — за власною ініціативою, тобто за волевиявленням поліцейського.

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 установив, що «гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним. Так, органам державної влади у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру надається можливість на власний розсуд встановлювати обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи».

Крім того, в абзаці четвертому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 Конституційний Суд України наголосив, що «конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності». Зазначені юридичні позиції Конституційного Суду України стосуються проходження військової служби та служби в органах правопорядку.

Згідно з частиною третьою статті 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не вважаються дискримінацією дії, які, зокрема, не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними

ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян.

Передбачена положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону одноразова грошова допомога є гарантованою соціальною виплатою, призначається поліцейському після звільнення зі служби в поліції у разі встановлення інвалідності через поранення (контузію, травму або каліцтво), отримане під час виконання службових обов'язків. За обставин, коли поліцейський зазнав поранення (контузії, травми або каліцтва), що не зумовлює його звільнення зі служби в поліції через хворобу та встановлення в подальшому поліцейському інвалідності, у частині першій статті 97 Закону передбачено й інші підстави, за яких особа може скористатися правом на отримання одноразової грошової допомоги, розмір якої, зокрема, передбачений пунктами 5, 6 статті 99 Закону, а не пунктом 3 статті 99 Закону.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону щодо підстав та умов для виплати одноразової грошової допомоги у разі визначення поліцейському протягом шести місяців після звільнення його з поліції інвалідності внаслідок причин, зазначених у цьому пункті, не містять ознак дискримінації. Підстави та умови виплати поліцейським одноразової грошової допомоги внаслідок часткової втрати працездатності без визначення інвалідності та без звільнення передбачені положеннями пункту 5 частини першої статті 97 Закону. За положеннями частини першої статті 77 Закону настання хвороби, несумісної з проходженням служби в поліції, є підставою для звільнення особи зі служби в поліції, зокрема відповідно до пункту 2 частини першої статті 77 Закону. Водночас пункт 5 частини першої статті 97 Закону не передбачає звільнення поліцейського зі служби в поліції з визначенням йому інвалідності як умову для виплати йому одноразової грошової допомоги згідно з цим пунктом.

Здійснений аналіз дає підстави для висновку, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не містять дискримінаційних умов для отримання одноразової грошової допомоги поліцейськими, яким протягом шести місяців після звільнення з поліції визначено інвалідність унаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ними службових обов'язків.

Отже, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не суперечать положенням статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

3. Право громадянина на соціальний захист визначене в Конституції України і включає право на соціальне забезпечення у передбачених частиною першою статті 46 Конституції України випадках, а саме: повної втрати працездатності; часткової втрати працездатності; тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від громадянина обставин; у старості, тобто досягнення пенсійного віку, визначеного законом. Це означає, що держава взяла на себе зобов'язання піклуватися про кожного громадянина у разі настання одного з цих випадків та надавати йому постійні соціальні виплати (соціальну допомогу), які мають систематично виплачуватися протягом певних періодів, визначених законом, та у розмірі, який не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом для відповідної категорії осіб, за умови, що пенсія

чи інший вид соціальних виплат або соціальної допомоги є основним джерелом існування такої особи. У всіх зазначених випадках держава не може відмовитися від взятих на себе зобов'язань та скасувати жоден із цих видів соціального забезпечення, оскільки кожний із них передбачений Конституцією України.

Водночас Конституційний Суд України зазначив, що «інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів» (абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

Тобто в інших випадках, не передбачених у Конституції України, законодавець може встановлювати та змінювати види, форми соціальної допомоги. Держава має широкий обсяг дискреційних повноважень щодо запровадження чи зміни одноразової грошової допомоги як одного з видів соціальних виплат, що не визначені та не конкретизовані у Конституції України.

Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (третє речення абзацу п'ятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Таким чином, право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського. Саме тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, формуючи законодавчу основу для забезпечення соціального захисту правоохоронців, у тому числі поліцейських, які виконують важливі для держави функції із забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також членів їхніх сімей, має у межах конституційних приписів дискреційні повноваження у частині визначення підстав та умов призначення і виплати зазначеної одноразової грошової допомоги у разі втрати працездатності вказаним категоріям осіб.

Отже, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не суперечать положенням частини першої статті 46 Конституції України.

4. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України).

Право на призначення і виплату одноразової грошової допомоги у разі визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в

районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, передбачене оспорюваними положеннями Закону, не є правом поліцейського, встановленим Конституцією України. Тому Верховна Рада України повноважна визначати на власний розсуд конкретні підстави та особливі умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейським, у тому числі й у разі звільнення з поліції внаслідок втрати працездатності з визначенням інвалідності, що передбачено положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Отже, оспорювані положення Закону не можуть розглядатися як такі, що порушують заборону обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, встановлену частиною першою статті 64 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r(I)/2020 dated April 23, 2020 in the case upon the constitutional complaint of Serhii Zinchenko regarding the conformity of the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» with the Constitution (constitutionality)

In accordance with the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» No. 580–VIII dated July 2, 2015, as amended (hereinafter referred to as «the Law»), one-time monetary assistance in the event of loss of life (death), establishment of the loss of capacity of a police officer is a social benefit, a guaranteed assistance from the State, which is designated and paid to persons entitled under the Law to receive it, in the case of «establishment of a police officer's disability resulting from an injury (contusion, injury or maiming) received during the performance of his/her duties, related to the performance of the powers and main tasks of the militia or police,

or participation in an anti-terrorist operation, in the implementation of measures for national security and defence, repel and deter the armed aggression of the Russian Federation in Donetsk and Luhansk regions, staying directly in the areas and during the implementation of the specified measures, the protection of independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine within six months after his/her dismissal from the police for the reasons set out in this paragraph».

The author of the complaint considers that the disputed provisions of the Law «the constitutional right to social protection, namely receiving one-time assistance in the case of establishing the loss of disability of a police officer, is discriminatory depending on the fact of the grounds for dismissal». S. Zinchenko notes that the provisions of Article 97.1.3 of the Law are discriminatory since «the respective assistance is paid only to a police officer who has been dismissed due to illness».

One-time monetary assistance in the event of the loss of life (death), establishment of the disability of a police officer in accordance with Article 97.1 of the Law is a social benefit, a guaranteed assistance from the State, which is designated and paid to persons entitled to receive it by law.

From the analysis of the provisions of Article 97.1 of the Law, it follows that they have established three different groups of grounds for the designation and payment of the one-time monetary assistance provided for in this Article: the loss of life (death) of a police officer (paragraphs 1, 2); establishment of police officer's disability after his/her dismissal from the police (paragraphs 3, 4); partial loss of police officer's labour capacity without establishment of his/her disability and without dismissal (paragraphs 5, 6).

The study of the grounds for payment of one-time monetary assistance to police officers envisaged by Article 97.1 of the Law shows that each of these groups of grounds is independent in nature, and that their separation is conditioned by the needs of differentiation and proportional compensation for the police officer or his/her family members, parents and dependants (in the event of the death of a police officer) of the negative effects on life or health related to the performance of police officer duties, given the varying severity of such consequences.

Determination of the specific grounds, terms and conditions for the designation and payment of one-time monetary assistance to a police officer or other persons entitled to receive it in the event of the loss of life (death) of a police officer, establishment of his/her disability or partial disability, resulting from the performance of powers and main tasks of the militia or the police, or participation in an anti-terrorist operation, in the implementation of measures for national security and defence, falls within the discretion of the Verkhovna Rada as the sole authority of the State, empowered to legislate (Article 85.1.3 of the Constitution).

The various grounds and conditions envisaged by Article 97.1 of the Law for the designation and payment of a one-time monetary assistance to a police officer or other person in the event of the loss of life (death) of a police officer, the establishment of his/her disability or partial disability may not be considered in the understanding of Articles 24.1, 24.2 of the Constitution as introduction of discriminatory differences in the status of a police officer who becomes eligible for one-time monetary assistance, since its size is primarily conditioned by the severity of the negative effects on life and health of police officer.

Pursuant to the provisions of Article 97.1.3 of the Law, one-time monetary assistance is a guaranteed social benefit and is designated to a police officer upon dismissal from the police in the event of the establishment of disability resulting from an injury (contusion, injury or maiming) received during the performance of his/her duties. In the circumstances where a police officer has received an injury (contusion, injury or maiming), which does not result in his/her dismissal from the police due to illness and subsequent establishment of police officer disability, Article 97.1 of the Law provides for other grounds on which a person may exercise the right to receive one-time monetary assistance, the amount of which is, in particular, provided for by Articles 99.5, 99.6 of the Law and not by Article 99.3 of the Law.

The provisions of Article 97.1.3 of the Law regarding the grounds and conditions for payment of one-time monetary assistance in the event of establishment of a police officer's disability within six months after dismissal from the police for the reasons set out in this article do not contain any discrimination. The grounds and conditions for payment of one-time monetary assistance to police officer as a result of partial disability without establishment of disability and without dismissal are provided for by the provisions of Article 97.1.5 of the Law.

In other cases not envisaged in the Constitution, the legislator may establish and modify types, forms of social assistance. The State has a wide range of discretion to introduce or modify one-time cash assistance as a type of social benefit that is not defined or specified in the Constitution.

The right to one-time monetary assistance in the event of disability is not a constitutionally defined right of a police officer. Therefore, the Verkhovna Rada as the sole body of legislative power in Ukraine, in establishing the legislative basis for ensuring social protection of law enforcement officers, including police officers, who perform important functions for the state on the protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public security and order, and also members of their families, within the limits of constitutional prescriptions has discretion in determining the grounds and conditions for the designation and payment of the respective one-time monetary assistance in the event of disability to the specified categories of persons.

The right to designation and payment of one-time monetary assistance in the establishment of a police officer's disability resulting from an injury (contusion, injury or maiming) received during the performance of his/her duties related to the performance of duties and main tasks of the militia or police, or participation in the anti-terrorist operation, the implementation of measures for national security and defence, repel and deter the armed aggression of the Russian Federation in Donetsk and Luhansk regions, staying directly in the areas and during the implementation of the specified measures, the protection of independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine provided for by the disputed provisions of the Law, is not the right of the police officer established by the Constitution. Therefore, the Verkhovna Rada is empowered to determine at its own discretion the specific grounds and special conditions for the designation and payment of one-time monetary assistance to police officers, including in the event of dismissal from the police due to the loss of capacity with establishment of disability, as determined by the provisions of Article 97.1.3 of the Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» No. 580–VIII dated July 2, 2015, as amended, as such that are in conformity with the Constitution (are constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 5-rp/2002 dated March 20, 2002;

No. 7-rp/2004 dated March 17, 2004;

No. 14-rp/2004 dated 7 July 2004;

No. 8-rp/2007 dated October 16, 2007;

No. 20-rp/2011 dated December 26, 2011;

No. 3-rp/2012 dated January 25, 2012;

No. 5-r/2018 dated May 22, 2018;

No. 9-r/2018 dated November 7, 2018;

No. 2-r/2019 dated June 4, 2019.

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві

А. Єзеров

кандидат юридичних наук, доцент,
суддя Верховного Суду

У статті стверджується, що перегляд судових рішень, які ухвалені на підставі положень закону, визнаних неконституційними, є одним із проявів «відповідальності» держави та відповідального публічного урядування. У такий спосіб держава виконує свій обов'язок поновити права, які вона сама й порушила, ухваливши акт, що став об'єктом судового конституційного контролю і визнаний неконституційним.

Автор доводить, що особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд справи за виключними обставинами. Суд має керуватися конституційним принципом, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед тоді, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Ключові слова: неконституційність закону, перегляд за виключними обставинами, конституційна скарга.

Правовий інститут перегляду судового рішення в адміністративній справі після визнання застосованої у ньому норми неконституційною передбачений пунктом 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України). Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами ця норма містить, зокрема, таку: «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане».

Гарантуючи таке право особи, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи через допущення щодо неї конституційної несправедливості внаслідок застосування в її справі положень закону, які не відповідали Конституції України. Отже, йдеться про надання заявнику права на застосування інституту *restitutio in integrum* (з лат. «повернення сторін до первинного юридичного стану») після ухвалення рішення Конституційного Суду України. Тут слід зауважити, що оскільки «людське право не має виміру в часі» (С. Голо-

ватий)¹ і настає момент, коли воно порушене — людському праву належить бути повністю відновленим. Задля цього запроваджені правові механізми, зокрема, конституційної скарги (конституційна юрисдикція) та перегляду судових рішень за виключними обставинами (загальна юрисдикція).

Однак наразі практика демонструє іншу тенденцію, яка може знівелювати як інститут перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, так і взагалі діяльність суду конституційної юрисдикції, зокрема щодо розгляду конституційних скарг.

Так, за приписами частини першої статті 361 КАС України судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за виключними обставинами. Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи. Частиною шостою цієї самої статті встановлено обмежувальну умову, за змістом якої під час перегляду судового рішення за виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, що переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

Отже, у разі, коли Конституційний Суд України встановив неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час розв'язання справи, і якщо рішення суду в такій справі ще не виконане, то це є підставою для перегляду судових рішень з огляду на виключні обставини відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України. При цьому слід розуміти, що Конституційний Суд України своїм рішенням не робить норму закону неконституційною — він лише констатує її неконституційність. Такий підхід є важливим для правильного розуміння природи перегляду судових рішень за виключними обставинами.

Зі змісту юридичних приписів частини першої статті 362 КАС України випливає, що право на подання заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами мають дві категорії осіб:

- учасники справи;
- особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Важливо, що таку змогу вказані особи мають тільки за тієї умови, якщо рішення суду ще не виконане. Така обмежувальна умова, напевно, встановлена задля забезпечення стабільності правопорядку, який був встановлений після виконання відповідного вердикту суду, та забезпечення принципу правової певності щодо того, що після вичерпання реалізації акта судової влади правове становище учасників справи не зазнає жодних змін.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України частина друга статті 152 Конституції України закріплює принцип, за яким закони, інші правові

¹ Тут і надалі при посиланні на позиції науковців наводяться їх висловлювання під час круглого столу «Проблеми застосування оновленого Кодексу адміністративного судочинства України в частині впровадження рішень Конституційного Суду України», що відбувся 6 вересня 2019 року у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду, учасники якого, серед іншого, обговорювали проблеми перегляду справ за виключними обставинами з підстави визнання закону неконституційним.

акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. За цим принципом закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю (*абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня — грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) від 24 грудня 1997 року № 8-зп*).

Такий принцип темпоральної дії рішень Конституційного Суду України закріплений і в частині першій статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», за змістом якої закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

За панівною нині позицією судів, рішення Конституційного Суду України про неконституційність застосованих судами першої та/або апеляційної інстанції положень нормативно-правового акта не є підставою для скасування Верховним Судом рішень судів першої та/або апеляційної інстанції, оскільки в такому разі суд має застосовувати положення закону, який хоча і визнаний неконституційним, проте був чинним на момент існування спірних правовідносин.

У конституційній теорії також з цього приводу триває дискусія. Наполягаючи на дотриманні презумпції конституційності закону та принципу правової визначеності, В. Лемак зазначає, що якщо рішення Конституційного Суду України матимуть зворотню силу, то не можна не сумніватися в чинних правовідносинах. При цьому М. Козюбра звертає увагу, що ретроспективна дія корелюється за Конституцією України лише з юридичною відповідальністю. А Ю. Ключковський наполягає, що в такій ситуації взагалі немає зворотньої дії, оскільки касаційний суд застосовує закон, про який уже відомо, що він неконституційний, а суди попередніх інстанцій мали виявити цю обставину, спираючись на норми частини четвертої статті 7 КАС України. Застосування такого механізму Д. Терлецький назвав опосередкованим конституційним контролем судами системи судоустрою.

Правова проблема, що потребує свого вирішення та є предметом цієї дискусії, полягає у визначенні часових меж перегляду за виключними обставинами судових рішень, що набули законної сили, коли після цього застосоване в цих рішеннях положення закону визнане неконституційним.

Судова практика, що формується, може бути продемонстрована на прикладі справ щодо перерахунку та виплати пенсії, обчисленої з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, відповідно до статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами (далі — Закон). Так, наприклад, у справі № 826/14077/18, задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив із того, що військо-

визначені, призначені на військові збори для ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, є військовослужбовцями та прирівнюються до осіб, які перебувають на дійсній строковій військовій службі. Постановою апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу управління Пенсійного фонду України задоволено, рішення окружного адміністративного суду скасовано, ухвалено нову постанову, якою у задоволенні позову відмовлено. Ухвалюючи рішення про задоволення апеляційної скарги, апеляційний адміністративний суд виходив із того, що оскільки на момент участі у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС позивач не проходив дійсну строкову службу, тому останній не відповідає всім критеріям, наявність яких обумовлює право особи на перерахунок пенсії за частиною третьою статті 59 Закону, адже його участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС відбулася не в межах проходження дійсної строкової служби, у зв'язку з чим положення частини третьої статті 59 Закону на нього не поширюються.

У касаційній скарзі скаргник зазначив, що Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону.

Верховний Суд констатував, що відповідно до вказаного рішення Конституційного Суду України словосполучення «дійсної строкової», що міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону (за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю), суперечить Конституції України, не підлягає застосуванню як таке, що втратило чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення.

Тому касаційний суд, посилаючись на статтю 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» у взаємозв'язку із частиною другою статті 152 Конституції України, дійшов висновку, що суд апеляційної інстанції правильно застосував норми матеріального і процесуального права з огляду на чинність застосованих норм на момент ухвалення судового рішення. І, посилаючись на пункт 2 резолютивної частини Рішення, яким Конституційний Суд України визнав неконституційним та таким, що втрачає чинність, словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону, саме з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення, тобто з 25 квітня 2019 року, Верховний Суд визначив, що до правовідносин, які виникли до цієї дати, слід застосовувати редакцію статті, що була чинною до визнання її неконституційною.

Аналогічну позицію Верховний Суд виклав у зразковій справі № 520/1972/19, вказавши, що фактично в результаті ухвалення Рішення Конституційним Судом

України змінено положення частини третьої статті 59 Закону, оскільки розширено раніше встановлений перелік осіб, на яких поширювався порядок обчислення пенсій по інвалідності, визначений цими положеннями Закону. Відтак особи, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження служби та є інвалідами внаслідок цього, мають право на обчислення пенсії виходячи з п'ятикратного розміру згідно з частиною третьою статті 59 Закону з 26 квітня 2019 року. Водночас у період з 1 жовтня 2017 року до 25 квітня 2019 року у позивача було відсутнє право на отримання пенсії по інвалідності саме виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, оскільки у цей період стаття 59 Закону поширювалась лише на осіб, які на момент участі у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС проходили дійсну строкову службу (Рішення Верховного Суду у зразковій справі № 520/1972/19 від 25 лютого 2020 року).

Логіка Верховного Суду в цьому випадку, з огляду на відповідне правове регулювання, є цілком зрозумілою, а вказане рішення — таким, що ґрунтується на приписах законодавства. Однак факт того, що до особи частково застосовано неконституційну норму, також залишається наявним. Тому слушною виглядала б рекомендація Верховного Суду звернути увагу скаргника на процесуальну можливість перегляду за виключними обставинами судових рішень, ухвалених із застосуванням закону (іншого правового акта чи їх окремого положення), визнаного неконституційним. Водночас оскільки глава 3 «Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами» КАС України є окремим інструментом задля реалізації особами свого права на захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, відмінним від права на касаційне оскарження, Верховний Суд позбавлений можливості застосувати зазначені положення КАС України в межах розгляду такої касаційної скарги.

Однак практика судів наразі складається не в спосіб, що дозволяє людині поновити свої права, і ключовим правовим питанням у цьому випадку є застосування частини другої статті 152 Конституції України (стаття 91 Закону України «Про Конституційний Суд України») у взаємозв'язку з пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України.

Верховний Суд неодноразово розглядав справи, в яких вирішувалося це питання. Так, Верховний Суд у постанові від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18, відмовляючи у задоволенні заяви, зазначив, що наявність Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 у справі № 3-14/2019 (402/19, 1737/19) не змінює правового регулювання спірних правовідносин та не доводить факту допущення судом помилки під час розв'язання спору. На час виникнення спірних правовідносин та на час ухвалення рішення судом Закон був чинним та підлягав застосуванню.

У цій самій постанові Верховний Суд звернув увагу на те, що із тексту імперативних приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України вбачається, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом у процесі розв'язання справи, може бути підставою для перегляду рішення за виключними обставинами тільки якщо рішення суду ще не виконане. Колегія

суддів дійшла висновку, що в ситуації, яка є предметом дослідження, рішення не може вважатись невиконаним у контексті приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, *оскільки рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, не передбачає примусового виконання.*

У постанові від 19 листопада 2018 року у справі № 755/4893/18 (755/18431/15-а) Верховний Суд дійшов такого висновку: «Згідно з резолютивною частиною рішення Конституційного Суду України № 1-р/2018 від 27 лютого 2018 року положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України визнані неконституційними, останні втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього рішення. Із змісту наведеного слідує, що дія положень абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України втратила чинність з 27 лютого 2018 року, при цьому така не має зворотної сили. Тому, рішення Конституційного Суду № 1-р/2018 не може бути застосовано до правовідносин з приводу виплати пенсії позивачеві, що виникли до 27 лютого 2018 року, а саме в період з липня 2014 року. Враховуючи, що на час ухвалення постанови Дніпровського районного суду міста Києва від 20 листопада 2015 року положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України були чинними, останні втратили чинність лише з 27 лютого 2018 року, тому правильним є висновок судів попередніх інстанцій про те, що відсутні підстави для скасування постанови Дніпровського районного суду міста Києва від 20 листопада 2015 року у справі за позовом ОСОБА_2 до Лівобережного об'єднаного управління Пенсійного фонду України в місті Києві про визнання дій неправомірними та зобов'язати вчинити певні дії».

У постанові від 25 липня 2019 року у справі № 804/3790/17 Верховний Суд, відмовляючи у задоволенні заяви, висловив правову позицію про те, що Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки такі виникли до прийняття зазначеного рішення Конституційного Суду України, а останнє не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

У справі № 808/1628/18, розглядаючи заяву позивача від 22 травня 2019 року про перегляд рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 6 липня 2018 року в цій справі за виключними обставинами, суд першої інстанції, з позицією якого погодився суд апеляційної інстанції, дійшов висновку, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність словосполучення «дійсної строкової», яке міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону, застосованого судом при вирішенні цієї справи, могла бути підставою для перегляду судового рішення у зв'язку з виключними обставинами, якщо б судові рішення, яке просить переглянути позивач, підлягало б виконанню та не було б виконане на час ухвалення Рішення. Та оскільки рішенням Запорізького окружного адміністративного суду від 6 липня 2018 року відмовлено у задоволенні позову, це судові рішення не підлягало виконанню, а тому перегляду не підлягає.

Таким чином, підхід, сформований рішеннями судів, не визнає права на перегляд за виключними обставинами судових рішень з підстав, передбачених пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, з трьох причин: 1) на момент ухвалення судових рішень норма закону, згодом визнана неконституційною, була чинною; 2) рішення не підлягали виконанню; 3) перегляд рішень з цих підстав порушує принцип правової визначеності (*res judicata*).

Така позиція судів стала приводом для колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду під моїм головуванням сформулювати необхідність вирішення виключної правової проблеми та звернутися до Великої Палати Верховного Суду для її вирішення (ухвала Верховного Суду від 20 лютого 2020 року у справі № 808/1628/18).

Застосування норми пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України у вищевказаних справах унеможливорює ефективний захист та поновлення прав особи, якій відмовлено у задоволенні позову внаслідок застосування закону, визнаного згодом неконституційним. З огляду на це колегія суддів вважала за необхідне відступити від правових висновків, викладених у наведених вище судових рішеннях.

Редакція КАС України, що діяла до 15 грудня 2017 року, в частині другій статті 245 визначала перелік підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року КАС України зазнав суттєвих змін і його було викладено у новій редакції (набрав чинності з 15 грудня 2017 року). Зокрема, з'явився інститут «виключних обставин». Частину обставин, які раніше належали до нововиявлених, було віднесено до виключних.

Відповідно до частини п'ятої статті 361 КАС України підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судове рішення;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

Нововиявлені обставини стосуються фактів, покладених в основу судового рішення, які існували на час розгляду справи, але не були відомі учасникам справи, і були виявлені після набрання рішенням законної сили. Натомість виключні обставини — це нові факти, які виникли після вирішення справи.

Інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на вирішення справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом — усе це свідчить про помилку з боку держави та під-

риває довіру до судового рішення. Отже, інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами спрямований на усунення помилок держави, а не суду.

Суспільний інтерес в усуненні сумніву в законності та обґрунтованості судового рішення переважає над суспільним інтересом, що виявляється у дотриманні принципу юридичної визначеності (*res judicata*). У разі конкуренції між правильним і стабільним перевагу слід надавати першому. Для усунення цього сумніву судового рішення, навіть те, що набрало законної сили, може бути переглянута за заявою учасника справи або іншої зацікавленої особи, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Застосування принципу юридичної визначеності докладно розроблено у практиці Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). Цей принцип спрямований насамперед на запобігання перегляду судових рішень, що набрали законної сили, з ініціативи держави. Натомість немає релевантної практики, яка б обмежувала право людини ініціювати перегляд судового рішення, ухваленого внаслідок суттєвих помилок з боку держави, зокрема таких, як неконституційність закону.

Міркування ЄСПЛ щодо принципу юридичної визначеності сформульовані у багатьох справах, але ґрунтуються на однакових підходах. Для прикладу, у справі «Христов проти України» (*Khristov v. Ukraine*, заява № 24465/04, рішення від 19 лютого 2009 року) ЄСПЛ зазначив: «34. Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata* ... тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою — домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Повноваження судів вищого рівня з перегляду мають здійснюватися для виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи. Таку контрольну функцію не слід розглядати як замасковане оскарження, і сама лише ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи. Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомій й непереборній обставини (див. справу „Рябих проти Росії“ (*Ryabukh v. Russia*), № 52854/39, пункт 52, ECHR 2003-IX)».

Отже, ЄСПЛ допускає відхід від принципу юридичної визначеності як виняток, якщо для цього є певні обставини. Переліку цих обставин у практиці ЄСПЛ не сформовано — це питання національного законодавства. Кожна держава самостійно визначає, які саме обставини можуть бути підставою для перегляду судового рішення. Проте ЄСПЛ дає їх якісну характеристику.

У справі «Христов проти України», рішення в якій перекладено українською мовою офіційно — Міністерством юстиції України, з посиланням на пункт 52 рішення у справі «Рябих проти Росії» ці обставини зазначені як «вагомій й непереборній». Проте такий переклад не повною мірою передає значення англійського тексту.

Рішення у справі «Рябих проти Росії» офіційно українською мовою не перекладено. Пункт 52 рішення у цій справі цитується у різних рішеннях, перекладених українською мовою, проте переклад англійського тексту «*circumstances of a substantial and compelling character*» у різних рішеннях відрізняється. У перекладах Міністерства юстиції України йдеться про обставини:

— особливі і непереборні — «Устименко проти України», пункт 46 (заява № 32053/13, рішення від 29 жовтня 2015 року);

— значного та непереборного характеру — «Васильєв проти України», пункт 61 (заява № 11370/02, рішення від 21 червня 2007 року);

— істотні та неспростовні — «Україна-Тюмень проти України», пункт 39 (заява № 22603/02, рішення від 22 листопада 2007 року);

— у Посібнику ЄСПЛ зі статті 6 «Право на справедливий суд» (цивільна частина), український переклад якого розміщено на офіційному сайті ЄСПЛ, йдеться про обставини істотного та незалежного характеру, такі як судова помилка;

— англійське слово «compelling», вжите у пункті 52 рішення у справі «Рябих проти Росії», має декілька значень, але головне — «переконливий».

З огляду на наведене обставини, за яких допускається перегляд судового рішення, у практиці ЄСПЛ не мають чітко окреслених меж, однак повинні бути істотними та переконливими.

Окрім того, слід врахувати європейську правову традицію і звернути увагу на доповідь № 512/2009 CDLAD(2011)003rev «Верховенство права», схвалену Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). У ній Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія») зазначила, що остаточні рішення судів національної системи не повинні бути предметом оскарження. Юридична визначеність також вимагає, щоб остаточні рішення судів були виконані. Системи, де існує можливість скасовувати остаточні рішення, не базуючись при цьому на безспірних підставах публічного інтересу, та які допускають невизначеність у часі, несумісні з принципом юридичної визначеності (пункт 46).

Виключні обставини, зокрема такі, як неконституційність закону, застосованого під час вирішення справи, є саме тими безспірними підставами, які повністю узгоджуються з публічним інтересом.

Правова природа виключних обставин, про які йдеться у частині п'ятій статті 361 КАС України, виявляється вже у самій їх назві. Їх виключність свідчить про те, що вони є винятком із принципу юридичної визначеності. Виникнення цих обставин із достатнім ступенем переконливості ставить під сумнів законність судового рішення, що не узгоджується ні з публічним інтересом, який уособлює держава, ні з приватним інтересом сторін, і є підставою для його перегляду за заявою зацікавленої особи.

Отже, перегляд справи за виключними обставинами, передбаченими частиною п'ятою статті 361 КАС України, не суперечить принципу юридичної визначеності (*res judicata*) та узгоджується з практикою ЄСПЛ.

Відповідно до частини першої статті 361 КАС України за виключними обставинами може бути переглянute судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили. Зазначене положення передбачає лише дві вимоги до рішення, яке може бути переглянute: 1) рішення закінчує розгляд справи; 2) рішення набрало законної сили.

Відповідно до частини першої статті 245 КАС України при вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. Усі ці рішення, які набрали законної сили,

можуть бути предметом перегляду. Закон не дає підстав вважати, що є якісь види судових рішень, які не можуть бути переглянуті. Отже, рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, можуть бути предметом перегляду так само, як і рішення, яким позов задоволено.

Підставою перегляду таких рішень за пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Отже, можна виділити такі умови перегляду за цією підставою: а) неконституційність (конституційність) нормативно-правового акта чи його окремого положення; б) застосування (незастосування) такого акта у справі; в) рішення суду в такій справі не виконане.

У постанові Верховного Суду від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18 сформульовано висновок про те, що не може вважатись невиконаним у контексті приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, оскільки воно не передбачає примусового виконання. Таке тлумачення призводить до того, що особа, якій у задоволенні позову відмовлено (позивач), фактично позбавляється права на перегляд рішення з підстав визнання неконституційним закону, застосованого в її справі. Це стосується навіть позивача, який пройшов усі інстанції в судах загальної юрисдикції, звернувся з конституційною скаргою до Конституційного Суду України і домогся визнання закону неконституційним — за такого підходу він не може розраховувати на перегляд рішення. Інститут перегляду справи за виключних обставин фактично перестає діяти і втрачає практичне значення.

Важко погодитися з таким підходом. Граматичне тлумачення словосполучення «якщо рішення суду ще не виконане» дає підстави для висновку, що йдеться про рішення, яке підлягає виконанню (тобто резолютивна частина рішення містить зобов'язання вчинити певну дію, ухвалити рішення, сплатити гроші тощо), але на момент подання заяви про перегляд воно не виконане (ще не виконано).

Виконанню підлягають лише судові рішення про задоволення позову (повне або часткове). Натомість рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, виконанню не підлягають за жодних обставин.

Таким чином, якщо позов задоволено, то таке судове рішення може бути переглянуте за виключними обставинами лише у тому разі, якщо воно не виконане. Якщо ж у позові відмовлено, то таке рішення не виконується (і не може виконуватись з об'єктивних причин). Воно не може бути «ще не виконаним». Отже, до цього виду рішень не може бути застосовано таку умову перегляду, як те, що рішення суду ще не виконане. З огляду на це перегляд судових рішень, якими відмовлено у задоволенні позову, за виключними обставинами на підставі пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України можливий у усіх випадках.

Частина п'ята статті 361 КАС України передбачає підстави перегляду. Натомість рішення, які можуть бути предметом перегляду, передбачено у частині першій статті 361 КАС України. Тлумачення, яке пропонується, повною мірою відповідає нормі, передбаченій частиною першою статті 361 КАС України, яка не встановлює обмежень для перегляду рішень, якими у задоволенні позову відмовлено.

Правові підходи Верховного Суду щодо тлумачення нормативної конструкції «ще не виконане», від яких ухвалою Верховного Суду від 20 лютого 2020 року пропонувалося відступити, зводять до розширювального тлумачення положень вказаної норми, хоча в пункті 1 частини п'ятої статті 361 КАС України йдеться тільки про застереження щодо тих рішень, які передбачають виконання.

Зазначена норма не встановлює заборони на перегляд судового рішення, яке хоча й не передбачає примусового виконання, але водночас чинить вплив на права та свободи особи, перешкоджаючи їй в отриманні блага, щодо якого вона має принаймні законні сподівання, чи покладаючи непропорційний тягар негативних наслідків, спричинених дією неконституційного закону (певних його положень).

Можливість перегляду рішення за виключними обставинами не суперечить зазначеним вище положенням про пряму дію рішення Конституційного Суду України. Дійсно, за загальним правилом, наслідки неконституційності застосовуються лише до правовідносин, що виникли або продовжують існувати після оприлюднення рішення Конституційного Суду України. Такий підхід слід застосовувати до осіб, які не звертались до суду з метою відновлення порушеного права. В таких ситуаціях відновлення права (наприклад, на перерахунок пенсії) можливе з моменту ухвалення відповідного рішення Конституційного Суду України.

У статті 3 Конституції України зазначено: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152 Конституції України). Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності, передбачено статтею 1175 Цивільного кодексу України.

Якщо особи зазнали шкоди від дії закону, визнаного неконституційним, вони можуть вимагати її відшкодування, зокрема, звернутися до суду з окремим позовом. Це загальний порядок. Разом із цим до осіб, які у судовому порядку оспорювали наявність/відсутність прав чи обов'язків, що ґрунтується на законі, визнаному згодом неконституційним, діє спеціальне правове регулювання. Захист їх прав від наслідків неконституційності застосованого до них закону можливий через перегляд справи за виключними обставинами.

Інший підхід до зазначеного питання, на що вже зверталася увага, робить інститут конституційної скарги неефективним. Skorиставшись своїм правом на оскарження конституційності застосованого щодо неї закону, особа прагне відновити саме свої права та законні інтереси. Коли Конституційний Суд України задовольняє конституційну скаргу, має бути механізм, що забезпечує реальне поновлення її порушених прав. Таким механізмом є перегляд справи за виключними обставинами.

Негативні наслідки порушення Конституції України не будуть адекватно усунені тільки констатацією невідповідності положень нормативного акта Основному Закону держави і не можуть бути виправлені в інший спосіб, окрім як за допомогою повторного судового провадження.

Держава має забезпечити ефективне поновлення прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд загальної юрисдикції, зважаючи

на рішення Конституційного Суду України, повинен переглянути судові рішення, яке ґрунтувалося на неконституційних положеннях закону, відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією України (або без застосування закону, який із Конституцією України не узгоджується), та на основі юридичної позиції Конституційного Суду України.

Такий підхід повністю узгоджується з принципом належного урядування. У справі «Лелас проти Хорватії» (заява № 55555/08) ЄСПЛ зазначив, що держава, чії органи влади не дотримувалися своїх власних внутрішніх правил та процедур, не повинна отримувати вигоду від своїх правопорушень та уникати виконання своїх обов'язків; ризик будь-якої помилки, зробленої органами державної влади, повинна нести держава, а помилки не повинні виправлятися за рахунок зацікавленої особи, особливо якщо при цьому немає жодного іншого приватного інтересу (пункт 74).

Перегляд судових рішень, які ухвалені на підставі положень закону, визнаних неконституційними, є одним із проявів «відповідальності» держави та відповідального публічного урядування. У такий спосіб держава виконує свій обов'язок поновити права, які вона сама й порушила, ухваливши акт, який став об'єктом судового конституційного контролю і визнаний неконституційним.

Кожне наступне рішення Конституційного Суду України, особливо у справах, що стосуються соціальних прав, матиме наслідком виникнення подібних ситуацій. Для прикладу, Рішенням Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII визнано неконституційними окремі положення Закону України «Про прокуратуру» щодо перерахунку пенсій колишніх працівників прокуратури. Наразі лише у провадженні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду перебуває понад 30 справ за заявами осіб про перегляд судових рішень за виключними обставинами у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України цього рішення (справи № 825/506/18, № 592/11201/16, № 698/435/16, № 357/13414/16 та інші). Ще більше справ перебуває в судах першої та апеляційної інстанції.

Окрім того, означена проблема є «міжюрисдикційною», адже всі процесуальні кодекси містять інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами внаслідок встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи. Натомість практика їх застосування відрізняється.

Ініціюючи розв'язання виключної правової проблеми, колегія суддів брала до уваги, що в ситуації, яка допускає множинне тлумачення, суд повинен застосовувати підхід, що забезпечує ефективний захист конституційних прав і свобод. Це, своєю чергою, потребує відступу від попередніх правових позицій суду касаційної інстанції (різних юрисдикцій).

Отже особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд

справи за виключними обставинами. Суд має керуватися конституційним принципом, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед тоді, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Саме тому держава має забезпечити для людини, яка зазнала конституційної несправедливості, ефективне поновлення її прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд, зважаючи на рішення Конституційного Суду України, матиме змогу переглянути справу відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією України, а отже, особі буде надана практична та ефективна можливість на здійснення справедливого судового розгляду. Тому попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції України й гарантує право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя.

Yezerov A. Unconstitutionality of the law as a basis for review of court decisions in exceptional circumstances in administrative proceedings. *The article proves that the review of court decisions delivered on the basis of provisions of the law declared unconstitutional is one of the manifestations of «responsibility» of the state and responsible public administration. In this way, the state fulfils its obligation to restore the rights that it has violated by adopting an act that has become subject to judicial constitutional control and has been declared unconstitutional.*

The author argues that a person whose case has been resolved on the basis of an unconstitutional law (its specific provisions) must be able to obtain redress as a result of violation of his/her rights, and that is why he/she appeals for a case review in exceptional circumstances. The court should be guided by the constitutional principle whereby the state is accountable to a person for its activities, primarily when the rights have been violated due to the unconstitutional law.

Keywords: *unconstitutionality of the law, review in exceptional circumstances, constitutional complaint.*

Конституційний принцип територіальної цілісності держави у контексті національно-етнічного складу прикордонних регіонів України та Росії

В. Колісник

доктор юридичних наук, професор,
суддя Конституційного Суду України

У статті висвітлено конституційний принцип цілісності державної території та непорушності державних кордонів через призму особливостей національно-етнічного складу населення прикордонних регіонів України та Росії, обґрунтовано безпідставність територіальних претензій до української держави, заснованих на хибних уявленнях і твердженнях про освоєння в минулому території сучасної Слобожанщини, Донбасу та Півдня України, а також про склад та національну самоідентифікацію населення цих регіонів.

Ключові слова: територія, принцип територіальної цілісності, національна меншина, національно-етнічний склад, прикордонний регіон.

Одним із визначальних принципів міжнародних відносин та міжнародного права є принцип цілісності державної території та непорушності державних кордонів. У Декларації ООН про принципи міжнародного права від 24 жовтня 1970 року на перше місце поставлено принцип, згідно з яким держави у своїх міжнародних відносинах мають утримуватися від погрози силою та від її застосування як проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, що є несумісним із цілями Організації Об'єднаних Націй. За Конституцією України «територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною» (частина третя статті 2). Однак деякі політичні сили у сусідніх державах неодноразово ставили під сумнів територіальну цілісність сучасної української держави, посилаючись при цьому на такі чинники, як «історична приналежність» (тобто приналежність певного регіону чи частини сучасної державної території України до іншого державного утворення в минулому з довільним обиранням при цьому найбільш «зручного» для себе історичного періоду) та/або національно-етнічний склад населення прикордонних регіонів (насамперед акцентуючи увагу на мовах спілкування, культурних уподобаннях та особливостях, компактному проживанні національних меншин тощо).

Національно-етнічний склад населення в адміністративних територіальних одиницях, наближених та прилеглих до державного кордону з обох його боків, досить часто може бути подібним, схожим чи майже однаковим. Зазвичай територія національної держави та межі традиційного розселення національно-етнічної спільноти, яка складає більшість населення країни, не збігаються. Поширеними є випадки, коли національно-етнічна спільнота мешкає на території власного традиційного розселення, але водночас є розділеною між різними державами,

опинилася у різних державних утвореннях. При цьому одні з таких спільнот мають власну державу, а ті з представників національно-етнічної спільноти, які мешкають на території іншої держави, становлять у такому разі національну меншину і можуть розраховувати на захист, допомогу і підтримку з боку національної держави, яку вони вважають своєю, а також з боку недержавних установ і громадських організацій (товариств, фондів) тієї країни. За умови добросусідських цивілізованих відносин між державами представники національних меншин зазвичай мають можливість спілкуватися та отримувати освіту рідною мовою, підтримувати різноманітні зв'язки, мешкаючи при цьому по різні боки державного кордону. Хоча інтенсивність та форми таких зв'язків можуть бути дуже різними й істотно змінюватися на різних етапах державотворення та після зміни політичних еліт і пріоритетів державної політики.

Інші ж національні меншини, не маючи власної національної держави, часто стають надто вразливими, оскільки їх юридичне та фактичне становище може змінюватися під впливом різних суб'єктивних чинників та значною мірою залежить від доброї волі як політиків і посадовців, так і пересічних громадян (або ж навіть від їхніх забобонів, забяганок, примх чи упередженого ставлення). Така доля спіткала, наприклад, багатомільйонний курдський народ, який, не маючи власної держави, поневіряється на території багатьох держав, зокрема в Іраку, Ірані, Туреччині, Сирії.

Встановлення державних кордонів для новоутворених незалежних держав, особливо після Першої світової війни та під час інтенсивного розпаду світової колоніальної системи, без зваженого та всебічного врахування національно-етнічного чинника, насамперед території традиційного розселення окремих народів, національно-етнічних спільнот та етнічних груп, спричинило виникнення осередків напруженості, міждержавних і міжетнічних конфліктів, бойових зіткнень чи навіть запеклих і тривалих бойових дій, заклало численні проблеми для майбутніх поколінь. Так сталося на теренах колишньої Югославії, в Руанді, Ефіопії, Сомалі та багатьох інших регіонах планети, що неодноразово призводило до жорстокості, насильства та навіть геноциду на національно-етнічному ґрунті. Саме можливість спекулювати на проблемі захисту німецькомовного населення використали нацисти у другій половині 30-х років XX століття як штучний привід для виправдання своїх територіальних претензій до сусідніх держав, анексії чужих територій, розв'язування жорстокої, агресивної загарбницької війни.

Світова спільнота занадто довго йшла до розуміння нагальної потреби врахування національно-етнічних чинників у процесі державотворення та у поточному нормативному регулюванні. Спочатку це були окремі двосторонні міжнародно-правові угоди, учасники яких брали на себе зобов'язання щодо забезпечення прав національних меншин. Згодом кількість таких актів суттєво зростала. Потім були підписані багатосторонні та комплексні міжнародно-правові акти, які мали на меті захистити національні меншини від можливої дискримінації та надати достатні можливості для їх подальшого розвитку. У пункті 2 статті 1 Підсумкового документа Віденського конгресу від 9 червня 1815 року особам польської національності в Австрії, Пруссії та Росії гарантувалося національне представництво і національні установи. Але це було ще не правило, а, скоріше, виняток з нього. У статті IX Паризького мирного трактату від 30 березня 1856 року, підписаного

після закінчення Кримської війни, було закріплено принцип рівності підданих султана незалежно від віросповідання та національної приналежності¹.

У резолюції Всесвітнього конгресу миру 1896 року було проголошено, що «нації суверенні й рівні» (стаття 14), а у зв'язку з організованою в Туреччині в 1894 році різнею вірменського населення пропонувалося, щоб «держави мали право призначати особливу адміністративну раду в державу, яка організувала чи допустила масове побиття частини її підданих» (стаття 17)². Однак конгрес фактично підтримав колоніальну систему, лише наголосивши на потребі «цивілізувати туземне населення».

Після завершення Першої світової війни права національних меншин вперше знаходять обґрунтування в договорах 1919–1923 років Головних та Об'єднаних держав з Польщею, Чехословаччиною, Югославією, Румунією, Грецією та інших держав. М. Нагорняк вважає систему захисту національних меншин, що сформувалася у період між двома світовими війнами, достатньо детальною, але формальною за своєю сутністю³. На думку Х. Арендт, «договори змішали до купи багато різних народів в одну державу... Наслідок був той, що народи, яким не надали права на власну державу, байдуже, чи були вони офіційними меншинами, чи просто народностями, вважали договори грою сваволі, в якій одним випала влада, іншим — неволя. Зі свого боку і новостворені держави, яким обіцяли рівний національний суверенітет із західними націями, розглядали договори про меншини як відверте порушення обіцянок і дискримінацію, бо ними були пов'язані лише нові держави і не охоплено навіть переможену Німеччину»⁴.

Договори, укладені після Другої світової війни, також містили окремі норми щодо захисту прав національних меншин. Це, зокрема, мирні договори з Італією (стаття 15), Болгарією (стаття 2), Фінляндією (стаття 6), Угорщиною (стаття 2), а також австрійсько-італійська угода від 5 вересня 1946 року стосовно Південного Тіроля. На думку А. Фердросса, ці договори містили «лише дуже убогі норми про захист меншин»⁵. Разом з тим Д. Люкал, проаналізувавши угоду між Австрією та Італією стосовно юридичного статусу німецькомовних громадян у провінціях Тренто та Больцано, майже через сорок років після її підписання зазначив, що ця угода «ілюструє найкраще вирішення проблеми етнічної меншини в Європі»⁶. У 1955 році між ФРН і Данією було укладено угоду про рівне забезпечення прав національних меншин у кожній з цих країн⁷.

¹ Абшидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. Москва : Права человека, 1996. С. 22.

² Корецкий В. М. Избранные труды : в 2 кн. / АН УССР. Ин-т государства и права ; редкол.: В. Н. Денисов и др. Киев : Наукова думка, 1989. Кн. 2. С. 242.

³ Нагорняк М. Формування міжнародно-правових норм захисту прав національних меншин та механізму їх реалізації в міжвоєнний період (1919–1939). *Держава і право* : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 17. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 437.

⁴ Арендт Х. Джерела тоталітаризму / пер. з англ. Київ : Дух і літера, 2002. С. 319.

⁵ Фердросс А. Международное право / пер. с нем. Ф. А. Кублицкого и Р. Л. Нарышкиной ; под ред. Г. И. Тункина. Москва : Изд-во иностранной литературы, 1959. С. 566–567.

⁶ Права человека и межнациональные отношения. Москва : ИГП РАН, 1994. С. 92.

⁷ Там само. С. 92–93.

ООН була створена на завершальному етапі Другої світової війни насамперед з метою забезпечити світову спільноту від жахів війни та геноциду. У багатьох випадках інституціям, установам та військам ООН вдалося локалізувати конфлікти, що виникали на національно-етнічному чи релігійному ґрунті, зняти напруження та стабілізувати ситуацію. Однак у деяких випадках зусиль ООН виявилось замало для запобігання масовим розправам і геноциду, що сталися наприкінці ХХ століття у Сребрениці, Вуковарі, Руанді, та іншим подібним жахливим трагедіям. Серед головних причин цих трагічних подій — нехтування правами національних меншин та принципом територіальної цілісності держав. У 1994 році у Руанді та сусідніх з нею країнах протягом трьох місяців було знищено понад 800 тис. осіб, переважно представників національної меншини тутсі.

Окремі права національних меншин набули визнання та знайшли відображення в численних міжнародно-правових документах, зокрема в Статуті ООН, Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам 1960 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Африканській хартії прав людини і народів 1981 року, Декларації про право народів на мир 1981 року, Віденському підсумковому документі Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1989 року, Документі Копенгагенської наради з людського виміру НБСЕ 1990 року, Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, Доповіді наради експертів НБСЕ з питань національних меншин у Женеві 1991 року, Документі Московської наради з людського виміру 1991 року, Європейській Хартії регіональних мов або мов національних меншин 1992 року, Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин 1992 року, Рекомендаціях 1201 Ради Європи 1993 року, Віденській декларації 1993 року та додатках до неї, Конвенції країн-учасниць СНД про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин 1994 року, Рамковій Конвенції Ради Європи про захист національних меншин 1995 року, Гаазьких рекомендаціях щодо прав національних меншин на освіту 1996 року та в інших міжнародно-правових документах. Статут ООН закріпив принцип рівності прав великих і малих націй та поставив перед собою за мету розвиток дружніх відносин між націями «на основі поваги принципу рівноправності та самовизначення народів».

З огляду на те, що в минулому численні спроби відновити так звану історичну справедливість та захистити права національних меншин шляхом насильницької зміни державних кордонів неодноразово призводили до жахів війни, цивілізовані держави у 1975 році дійшли згоди щодо неприпустимості будь-якої зміни державних кордонів у Європі: «Держави-учасниці розглядають як непорушні кордони одна одної, як і кордони всіх держав у Європі, і тому вони будуть утримуватися зараз і в майбутньому від будь-яких зазіхань на ці кордони. Вони будуть, відповідно, утримуватися від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на захоплення й узурпацію частини чи всієї території будь-якої держави-учасниці»¹.

Але попри численні багатосторонні та двосторонні міжнародні договори, учасниками яких на той час була і залишається Україна, у 2014 році вона стала

¹ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года). *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. Москва, 1977. Вып. XXXI. С. 544–589.

жертвою агресивної політики Російської Федерації. Рада Федерації Росії 1 березня 2014 року дала згоду на використання російських збройних сил за кордоном, фактично уможлививши позадоговірне розширення складу російського військового контингенту на українській території та здійснення агресії під формальним приводом начебто захисту російських громадян та так званого російськомовного населення від вигаданої, удаваної, уявної загрози під виглядом міфічних «бандерівців», «нацистів» і «фашистів», які начебто «захопили владу» в Україні наприкінці лютого 2014 року після Революції гідності та кривавих подій на Майдані незалежності в Києві й нібито визначали пріоритети української внутрішньої і зовнішньої політики. Саме як «переворот», захоплення державної влади «екстремістами» та прихід до влади «фашистської хунти» інтерпретувала ці події переважна більшість російських політиків та російських засобів масової інформації. З того часу російська пропагандистська машина доклала значних зусиль для того, щоб саме таке спотворене трактування нав'язати і політикам, й інтелектуалам, і пересічним громадянам як у межах самої Росії, так і в українському інформаційному просторі, а також майже в усіх європейських державах та на інших континентах, використовуючи при цьому переваги глобалізації, міждержавної інтеграції та інтенсифікації міжнародного обміну інформаційними потоками, виділяючи колосальні ресурси для продукування спотвореного уявлення про перебіг подій в Україні й, зокрема, щодо анексованого Росією українського Криму та окупованої за допомогою російських військ частини українського Донбасу.

Територіальні претензії до України неодноразово публічно виголошували та підтримували російські політичні діячі, представники російської інтелігенції та чимало російських пересічних громадян (причому як до анексії та окупації частини української території, так і після неї). Глава російської держави і під час офіційних зустрічей із главами інших держав, і під час публічних виступів неодноразово стверджував, що начебто Україна є «штучним державним утворенням», до якого буцімто свого часу з політичних міркувань було приєднано суто «російські» етнічні території, зокрема на Сході та Півдні України. Відповідаючи на запитання журналістки І. Хакамади під час прямої лінії 17 квітня 2014 року, Президент Росії В. Путін як офіційний глава російської держави публічно заявив: «... Питання у тому, щоб забезпечити законні права й інтереси росіян та російськомовних громадян Півдня і Сходу України — нагадаю, користуючись термінологією ще царських часів, це Новоросія: Харків, Луганськ, Донецьк, Херсон, Миколаїв, Одеса не входили до складу України в царські часи, це все території, які були передані до складу України в 20-ті роки радянським урядом. Навіщо вони це зробили, бог їх знає. Це все відбувалося після відповідних перемог Потьомкіна і Катерини II у відомих війнах з центром в Новоросійську. Звідси й Новоросія. Згодом з різних причин ці території пішли, а народ там залишився»¹.

Однак такі твердження суперечать добре відомим і очевидним історичним фактам, документам та статистичним даним. Насправді Новоросійська губернія була створена на українських землях з адміністративним центром спочатку у місті Кременчук, а згодом — у місті Катеринослав, яке з 1797 по 1802 рік, тобто лише

¹ Прямая линия с Владимиром Путиным. 17 апреля 2014 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/20796>.

п'ять років, дійсно, мало назву Новоросійськ. Можливо, главу російської держави свідомо ввели в оману його радники або ж неправильно поінформували його через власне невігластво. Адже і у першій Новоросійській губернії (1764–1783), і у другій (1796–1802) кількість українців завжди набагато переважала кількість росіян. Так, у Кременчуцькому окрузі у 1926 році українців мешкало 724 663, а росіян лише 23 737, тобто росіян було у 30,5 раза менше, ніж українців навіть через два з половиною століття перебування українських етнічних територій у складі Російської імперії¹.

Водночас помилка могла виникнути ще й через те, що до складу РРФСР з 1924 року входив Донецький округ, проте насправді він жодним чином не пов'язаний із сучасним Донецьком (*обласним центром спочатку у складі УРСР, а згодом — у складі України*). Річ у тому, що місто Донецьк з'явилося на карті УРСР лише у 1961 році, коли в межах заходів, спрямованих на подолання культу особи та його наслідків, місто Сталіно було перейменовано на Донецьк (*до 1924 року Сталіно носило назву Юзівка і входило до складу УСРР*), а Сталінська область була перейменована на Донецьку область УРСР.

А от Донецький округ, дійсно, існував ще з 1802 року як адміністративно-територіальна одиниця, що входила до складу Області Війська Донського. Він налічував дев'ять районів, що натеper перебувають у складі Ростовської області Російської Федерації, з адміністративним центром — станицею Кам'янською. З 1924 року Донецький округ входив до Північно-Кавказького економічного району РРФСР і складався з восьми адміністративних районів з адміністративним центром — містом Міллерово (*нині — адміністративний центр Міллерівського району Ростовської області Росії*). Населення Донецького округу складалося переважно з українців і росіян, причому кількість українців суттєво переважала і домінуючою тут споконвіку була українська мова, про що прямо зазначалося у вступній частині статистичного довідника, виданого у Москві за результатами перепису населення 1926 року, де йшлося саме про територію РРФСР: «... лише в двох округах — Донецькому й Кубанському — російська мова поступається своєю абсолютною перевагою іншим мовам, причому — по Донецькому окрузі — українській мові»². Тобто на території Росії у 1926 році в окремих округах домінувала українська мова, оскільки там традиційно функціонувало україномовне середовище і переважна більшість мешканців спілкувалася українською мовою за звичкою, бо нею спілкувалися їхні батьки, діди та прадіди. У цьому легко переконатися, перечитавши роман О. Серафимовича «Залізний потік», який хоча й написаний російською мовою, проте й у російськомовній версії густо пересипаний так званою кубанською говіркою, яка і за лексичною основою, і за сутністю, і за численними усталеними висловами є яскравою українською мовою та вдало передає те мовне середовище, що склалося на Кубані та й практично на більшій частині Північного Кавказу, і сприймалося як природне, як притаманне козацькому краю.

Добре відомий і вельми авторитетний дослідник історії Харкова та Слобідської України професор Д. Багалій у співавторстві з Д. Міллером у потужній науковій

¹ Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 года. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР. Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. С. 111.

² Там само. С. VI.

роботі «Історія Харкова» зробив категоричний та однозначний висновок: «У Харкові, в 1732 році, таким чином, жили майже винятково люди малоросійської нації»¹. А згодом підтвердив цей висновок, ставлячи запитання: «Невже в Харкові серед його основного малоросійського населення не було тоді дворянства? Так, його не було тому, що в цей час не було ще в Слобідській Україні місцевого дворянства взагалі, а була лише козацька старшина, яка його заміняла»². Згодом у цій самій монографії Д. Багалій наводить дані про національний склад Харкова на 1785 рік: «...у Харкові тоді було по ревізії 10 885 душ обох статей, у тому числі 5 480 чоловіків та 5 405 дружин. До складу його населення входили переважно малоросіяни, а частково великороси, які записалися до купців, лютеран, католиків і євреїв»³. Перейшовши до аналізу економічних процесів, Д. Багалій знову наголошує на тому, що більшість населення у Харкові склали українці: «Населення у Харкові у XVII столітті складалося, як ми бачимо, головним чином із малоросіян... Жителі Правобережної Малоросії, переходячи в Слобідську Україну, приносили звичку до таких само занять, які панували у них на батьківщині... Характерні особливості малоросіян або черкас, їх матеріальної та духовної культури визначаються в московських актах терміном „старочеркаська“ або „черкаська обикність“, тобто „давній малоросійський звичай“. За своєю „черкаською обикністю“ вони займають собі ділянки орної та сінокісної землі й лісу, облаштовують хутори, заводять пасіки й садки, будують млини і займаються всілякими промислами та торгівлею. На батьківщині у себе вони були землеробами; умови землеробської культури в Київській та Харківській губернії мало чим відрізняються одні від одних. Не дивно, що й на нових місцях вони одразу почали розорювати надані їм землі»⁴.

У другому томі цього видання автори також зазначили: «Незважаючи на тривале спільне проживання з великоросами, Харків на початку XIX століття є ще малоросійським містом, населення якого в головній своїй масі зберегло і мову, і одяг, і звичаї предків...»⁵. У другій половині XIX століття відбувалася інтенсивна русифікація Харкова, однак, аналізуючи результати перепису населення міста 1897 року, згідно з якими у національно-етнічному складі населення міста кількість росіян на той час начебто перевищила кількість українців, автори дійшли висновку, що стосовно національного складу вірити їм не можна, обґрунтовуючи такий висновок низкою чинників⁶.

Перепис населення Харкова 1926 року повністю підтвердив їх висновок. У ґрунтовній монографії «Історія Слобідської України» Д. Багалій зазначав: «Пол-

¹ Багалій Д. И., Миллер Д. П. История города Харькова за 250 лет его существования (с 1655-го по 1905-й год). Историческая монография проф. Д. И. Багалия и Д. П. Миллера. Издательство Харьковского городского общественного управления. Том первый (XVII–XVIII века). Харьков : Паровая Типография и Литография М. Зильберберг и Сыновья, 1905. С. 59.

² Там само. С. 65.

³ Там само. С. 72.

⁴ Там само. . С. 225.

⁵ Багалій Д. И., Миллер Д. П. История города Харькова за 250 лет его существования (1655–1905) : ист. моногр. : в 2 т. / Д. И. Багалей, Д. П. Миллер. Харьков : [б.и.], 2004. Т. 2 : XIX – начало XX века. Репр. изд. 2004. С. 132.

⁶ Там само.

ковник Донець дістав право заселяти Ізюм тільки людьми заможними, з черкаських Слободських полків (*черкасами тоді називали українців*); йому заборонено було приймати великоросійських переселенців, а за те він сам, без воєводи, міг порядкувати у новому місті, а для козака це була дуже велика вільгота»¹.

Д. Багалій писав про зміни та тенденції у національно-етнічному складі Харкова: «Мав тут своїх служилих великоросійських людей і московський центральний уряд, але їх було небагато, як порівняти з числом українського населення; ось які числа ми маємо за XVII ст. У 1665 р. було у Харкові українців 2 282 чол. мужського пола (міщан 1 290 і хліборобів 992), а великоросіян (дітей боярських і інших служилих людей) — 133. У 1668 р. українців було 1 491 мужського пола, великоросіян (служилих і приказних людей) 75 чол. (мабуть, тут показані одні козаки і служилі люди без дітей і родичів). У 1670 р. у Харкові збільшилося число великоросіян, бо залишилися великоросійські служилі люди для оборони города од татар. Українців було тоді 2 101 чол. мужського пола, великоросіян 415 чол. мужського пола. У 1673 р. українців було 1 276 чол. мужського пола, великоросіян 118 чол.; се все були люди боярські городової служби, а полкових великоросійських служилих людей вже не було. У 1675 р. число великоросійських служилих людей знов значно збільшилося (у 6 разів): тепер їх було 625 чол. У 1686 р. великоросіян було 571 чол. на 1 937 українців. Виходить, що великоросійське населення у Харкові було текучим. Українці самі поселилися на вічне життя у Харкові, а великоросійських служилих людей туди часами посилав московський уряд не по їх волі і без їхнього бажання, не для заселення міста, а для його охорони»².

Далі Д. Багалій продовжував: «У XVIII ст., у другій чверті сього століття, Харків був чисто українським містом. З перепису Хрущова 1732 р. ми дізнаємося, що число українців тоді щодо великоросіян збільшилося в порівнянні з XVII ст. Прізвища харківців чисто українські, і, як би їх знав М. В. Гоголь, йому не потрібно б було вигадувати прізвищ своїх українців: ми бачимо й Квітку, й Горлицю, й Незовибатька, й Богомаза, й Лупикобилу, й Лупикобиленка, й Сухорєбрика, й Недерикута, й Кадиґробєнка, й Отченашка, й Кусьвовка, й Штанька, й Пацюка, й Вареника. Дуже цікаво буде побачити склад населення Харкова у 1732 р. з національного й соціального боку. Більш усього проживало у Харкові козаків: виборних козаків було 775 чол., у них підпомошників 1 531, козачих підсусідків 85; козачої старшини з робітниками 71, цехових ремесників 492, підданих, посполитих і робітників 205, духовенства з робітниками 170, великоросіян 235, греків і інших чужоземців 21; усього 3 595 чоловік»³.

Згодом вчений зробив такий висновок про національно-етнічний склад Харкова: «У 1732 р. се був український город і з національного, і з соціального боку. Більш 90 % населення було українського. Перше місце займав козачий стан. Козаки були власниками більшості міських подвір'їв та будинків. За ними йшли українські ремесники — се теж був сталий міський стан, котрий тримав у своїх руках потрібне для усіх рукомесло. Ремесники теж проживали у власних будин-

¹ Багалій Д. І. Історія Слобідської України. Харків : Основа, 1991. С. 34.

² Там само. С. 211.

³ Там само.

ках. І козацтво, й цехові містилися тоді у Харкові не на підварках, а у самому місті, навіть у його центрі, на теперішніх центральних вулицях»¹.

На початку XIX століття учасники закордонного походу російських військ 1813–1814 років змогли наглядно ознайомитись із державотворчими процесами та революційними ідеями у Західній Європі. Саме вони стали провідниками ліберально-демократичних ідей та обстоювали потребу демократичної трансформації тодішньої консервативної та реакційної російської держави. У 1819 році у Києві було створено таємну організацію «Об'єднання слов'ян», члени якої відстоювали ідею федерації слов'янських республік як союзу держав, серед яких гідне місце мало належати Україні, тобто вони пропонували створити федерацію саме за національно-етнічним критерієм. Декабрист М. Муравйов у проєкті розробленій ним Конституції запропонував перетворити Російську імперію на федерацію, суб'єктами якої мали стати 13 держав та дві області. За конституційним проєктом М. Муравйова на українських землях мало бути створено дві держави: одна з них повинна була називатися Українською зі столицею в Харкові, а друга — Чорноморською зі столицею в Києві². Тобто для декабристів уже тоді було очевидним, що Харків — то є українське місто, яке мало стати центром і політичного, і культурного життя на українських землях. До речі, так само й більшовики вважали Харків українським містом, і саме в ньому через 92 роки після повстання декабристів у Санкт-Петербурзі, у 1825 році, розмістили столицю радянської України.

Якщо звернутися до статистичних даних, то відразу впадає в очі те, що і на Сході, і на Півдні України переважною була кількість українців серед національно-етнічних спільнот та етнічних груп. Так, у 50-х роках XIX століття на території Донбасу було зареєстровано вісім окремих національностей. За кількістю українці набагато переважали всі інші етноси й налічували 377 487 осіб (69,7 %). Кількість росіян становила від 14,7 % (у Старобільському повіті) до 19,06 % (у Бахмутському повіті). А за переписом населення 1897 року українців на Донеччині нараховувалося 1 456 369 (або понад 68,9 %), а росіян — 364 974 (або 17,27 %). У Катеринославській губернії, до якої тоді переважно входив нинішній український Донбас, мешкало 2 113 674 (або понад 68,9 %) українців³.

З огляду на те, що офіційні державні установи спочатку царської, а згодом радянської адміністрації на українських землях функціонували винятково як російськомовні, в багатьох регіонах України (насамперед у прикордонних селах і містечках) почала формуватися українсько-російська двомовність, яка згодом набула значного поширення. Науковці називають це явище білінгвізмом, що є характерним й дотепер для таких держав, як Іспанія, Франція, Канада, Бельгія, Швейцарія, Ліхтенштейн, Індія та для більшості країн Африки. Розрізняється індивідуальний та соціальний білінгвізм. У XIX столітті російсько-французький білінгвізм набув значного поширення серед так званого «вищого суспільства» тодішньої Росії. Відомий російський поет Ф. Тютчев, за власним визнанням,

¹ Багалій Д. І. Історія Слобідської України. Харків : Основа, 1991. С. 214.

² Конституція Н. Муравьева. *Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в.* / под ред И. А. Федосова. Москва : Высшая школа, 1991. С. 105.

³ Загнітко А., Кудрейко І. Динаміка мовної і національної самоідентифікації мешканців Донеччини. *Світогляд*. 2009. № 3. С. 25 (24–29).

краще міг висловити думку французькою, ніж російською, свої листи та статті писав винятково французькою і на дев'ять десятих більше говорив у своєму житті французькою, ніж російською, а от вірші творив лише російською мовою¹. М. Гоголь усвідомлював себе водночас і як етнічний українець, і як етнічний росіянин. Для його творчості властивими були всі архетипи українського національного менталітету, але це не завадило письменнику збагатити ними російську культуру і навіть стати її класиком². Така подвійна національно-етнічна самоідентифікація була характерною для багатьох діячів української культури і науки, в тому числі для І. Франка, Б. Кістяківського, В. Вернадського.

Досвід співіснування та взаємного культурного впливу чехів і німців підштовхнув О. Бауера до висновку про те, що незважаючи на численні взаємні шлюби, «ні стосовно німецької, ні стосовно чеської нації не може бути й мови як про природну спільноту. Обидві культури не з'єдналися воедино. Різні культури, що передавалися різними мовами, відтворюють їх як самостійні, різко розмежовані нації»³. Стосовно явища білінгвізму О. Бауер зазначає: «... Зовсім інша справа, коли якийсь індивідуум бере рівномірну або майже рівномірну участь у культурі двох чи кількох націй. Таких індивідуумів також є чимало в прикордонних чи в національно-змішаних областях. З раннього дитинства вони говорять двома мовами, вони перебувають майже під однаковим впливом долі, культурних особливостей двох націй і, таким чином, вони, за характером своїм, стають членами обох націй або, якщо бажаєте, індивідуумами, що не належать до жодної нації. Адже індивідуум, на котрого впливає культура двох чи кількох націй, характер якого є рівнодіючою різних національних культур, не просто сполучає в собі риси характеру двох націй, а й володіє зовсім оригінальним характером, подібно до того, як хімічне змішування кількох елементів дає зовсім нове хімічне утворення»⁴.

Протягом тривалого часу в Україні сформувався односторонній, дещо деформований білінгвізм, коли двомовними були переважно ті, хто вважав себе українцем за національністю, та представники деяких національних меншин. А от серед росіян, що мешкали в Україні багато років чи навіть кілька десятиліть, двомовними визнавали себе лише п'ять відсотків. Такий складний феномен, як білінгвізм, в Україні має досить своєрідну динаміку. Так, у 1992 році білінгви склали 32 %, тобто майже третину населення. У 1995 році їх частка збільшилася до 35 %, а потім почалося зменшення їх чисельності й у 2001 році білінгви склали 26 % населення⁵.

Оскільки деякі російські політики стверджують, що саме за радянської доби УРСР була створена як нібито «штучне державне утворення» (з огляду на те, що, на їхню думку, до складу УСРР під час її утворення начебто було долучено певну частину адміністративно-територіальних одиниць із переважно чи винятково російським населенням), варто проаналізувати національно-етнічний склад населення адміністративно-територіальних одиниць по обидва боки українсько-ро-

¹ Потебня А. А. Мысль и язык. Киев : СИНТО, 1993. С. 166.

² Кримський С. Архетипи української культури. *Вісник НАН України*. 1998. № 7–8. С. 79.

³ *Нации и национализм* / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др. ; пер. с англ. и нем. Л. Е. Переславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. Москва : Практис, 2002. С. 80.

⁴ Там само.

⁵ Гаташ В. Страна диалогических билингвов? *Зеркало недели*. 2002. 8 июня (№ 21).

сійського кордону, який у радянський період мав статус лінії адміністративно-територіального розмежування між тодішніми союзними республіками. При цьому основну увагу слід зосередити на результатах саме першого офіційного перепису населення, який проводився в СРСР 17 грудня 1926 року, адже головні зміни в адміністративно-територіальному розмежуванні між УРСР та РРФСР на той час уже відбулися і адміністративна межа на Сході та Півночі УСРР була усталеною.

За переписом населення 1926 року, коли УРСР за адміністративно-територіальним поділом складалася з округів, районів та сільрад, у національному складі населення в українських округах, які безпосередньо межували з російськими округами (чи були наближеними до території РРФСР), перше місце за чисельністю обіймали саме українці, які за кількістю усюди переважали росіян. У цьому легко перекоонатися, ознайомившись із таблицею¹, в якій наведено дані про національний склад населення окремих округів українського Сходу:

| Округи | Українці | Росіяни | Співвідношення |
|--|-----------|---------|----------------|
| Харківський | 1 128 608 | 361 581 | 3,12:1 |
| Куп'янський | 356 636 | 67 346 | 5,3:1 |
| Ізюмський | 316 602 | 56 614 | 5,6:1 |
| Старобільський | 428 756 | 48 820 | 8,8:1 |
| Луганський | 317 474 | 262 702 | 1,21:1 |
| Артемівський | 555 808 | 152 621 | 3,64:1 |
| Маріупольський | 227 443 | 76 753 | 2,96:1 |
| Сталінський (у 1961 році місто Сталіно перейменовали в Донецьк, до 9 березня 1924 року місто Сталіно мало назву Юзівка) | 348 518 | 223 825 | 1,56:1 |

Варто звернути увагу й на те, що навіть у багатьох російських округах та повітах, прилеглих до території УРСР, так само переважали громадяни, які під час перепису 1926 року визнали себе українцями і вказали про це особам, які здійснювали перепис, хоча зробити це на той час у деяких випадках було складно чи навіть неможливо через умовляння, глузування, цькування, шантаж, залякування та погрози. Дехто з тих, хто організовував і проводив перепис населення, намагалися перекопати чи схилити громадян до того, щоб записати їх у переписних листах росіянами.

Добре відомо, що видатний російський письменник А. Чехов неодноразово називав Таганрог українським містом. За переписом населення 1926 року у Таганрозькому окрузі, який у 1924 році разом із Шахтинським округом було передано зі складу УСРР до складу РРФСР, мешкало 191 771 українців та 58 798 росіян, тобто співвідношення між ними становило 3,26:1 на користь українців². Однак з достеменно невідомих причин Таганрозький округ було передано до складу РРФСР у

¹ Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР. Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. С. 113–115, 122–123.

² Там само. С. 76.

1924 році. А у Кубанському окрузі, який входив до складу РРФСР, тоді українців мешкало майже вдвічі більше, ніж росіян (915 450 проти 498 102).

Взагалі навіть в окремих російських округах у структурі населення кількість українців переважала кількість росіян¹ або була приблизно однаковою чи дуже істотною:

| Округи РРФСР | Українці | Росіяни | Співвідношення |
|---------------|----------|---------|----------------|
| Кубанський | 915 450 | 498 102 | 1,84:1 |
| Донецький | 206 520 | 159 063 | 1,3:1 |
| Донський | 519 355 | 498 287 | 1,04:1 |
| Чорноморський | 103 922 | 96 169 | 1,08:1 |
| Армавірський | 305 126 | 562 176 | 1:1,84 |
| Сальський | 207 195 | 246 863 | 1:1,19 |

Незважаючи на те, що офіційно губернії в РРФСР почали ліквідувати у 1925 році, у статистичних збірниках, виданих за результатами перепису населення 1926 року, в одних випадках подавалися дані по окремих округах, а в інших — загальні дані по губерніях, що входили до складу великих економічних районів. Так, Воронежська та Курська губернії входили до Центрально-Чорноземного району, а Брянська губернія разом із Смоленською — до Західного. У Воронежській губернії на 1926 рік проживало понад 1 млн українців (1 078 552 українців² проти 2 211 092 росіян), тобто кожний третій у цій області був українцем, а в окремих південних округах і населених пунктах Воронежської губернії українці становили більшість. За переписом населення 1897 року українську мову визнало рідною більшість населення таких повітів Воронежської губернії: Острогозького (90,3 %), Богучарського (81,8 %), Бирючинського (70,7 %), Валуйського (51,1 %)³. Така сама ситуація складалася і в окремих повітах (згодом — округах) та населених пунктах тодішньої Курської та Брянської губерній. Так, російська дослідниця А. Грешнікова вказує, що у Курській області «основна маса українців та росіян зберігає своє національне самоусвідомлення», та звертає увагу на те, що досить часто відбувається трансформація «самоусвідомлення у російських групах, які мешкають у змішаних україно-російських селах, особливо там, де росіяни опинилися в меншості серед корінної національності того чи іншого села, що переважає їх за чисельністю»⁴.

У вступній статті до статистичного збірника «Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР (Москва: Издание ЦСУ СССР, 1928. 139 с.)» подається таблиця, згідно з якою у Північно-Кавказькому районі РРФСР мешкало на той час понад

¹ Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР. Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. С. 71–77.

² Там само. С. 54.

³ Чижикова Л. Н. Особенности этнокультурного развития населения Воронежской области. *Советская этнография*. 1984. № 3. С. 5–6.

⁴ Грешникова А. В. Русско-украинские фольклорные связи в необрядовой песенной лирике: на фольклорном материале Курской области : дис ... канд. филолог. наук : 10.01.09. Орел, 2007. 190 с.

3,1 мільйона українців. У збірнику зазначається, що «кількість українців, які мешкають за межами Української республіки, становить 7 975,9 тис (25,6 %) (тобто майже вісім мільйонів). Найбільша частина їх мешкає в межах європейської частини РРФСР. Розподіл українців по Північному Кавказу було вказано раніше, а що стосується губерній європейської частини РРФСР, то районами найбільшого поширення української народності є: Воронежська (1 078,6 тис), Курська (554,7), Саратовська (202,3), Сталінградська (140,9) і Брянська (131,8)»¹.

З огляду на твердження про існування у минулому так званої Новоросійської губернії, яке, на думку окремих російських політиків, начебто виправдовує зусилля прихильників «російської весни» до створення міфічної «Республіки Новоросія» (якої насправді в історії ніколи не було) на основі кількох південних областей України, вартими уваги є й дані перепису населення 1926 року щодо національного складу українського Півдня² на той час:

| Округи | Українці | Росіяни | Співвідношення |
|-------------------|-----------|---------|----------------|
| Дніпропетровський | 1 057 413 | 127 773 | 8,27:1 |
| Запорізький | 429 310 | 59 214 | 7,25:1 |
| Мелітопольський | 425 280 | 184 324 | 2,3:1 |
| Первомайський | 578 170 | 17 245 | 33,5:1 |
| Миколаївський | 304 023 | 88 084 | 3,45:1 |
| Зінов'євський | 637 586 | 68 732 | 9,28:1 |
| Херсонський | 439 024 | 64 652 | 6,79:1 |
| Одеський | 356 286 | 200 565 | 1,78:1 |
| Молдавська АРСР | 277 515 | 48 868 | 5,68:1 |

Насправді Новоросійська губернія у складі Російської імперії існувала недовго, усього-навсього в сукупності 25 років (перша Новоросійська губернія — з 1764 до 1783 року, друга — з 1796 до 1802 року). Проаналізувавши дані цієї таблиці, легко переконатися, що навіть після двох з половиною століть цілеспрямованої русифікації, яку наполегливо здійснював царський уряд, українці становили лівову частину населення і переважали за кількістю на порядок. Так, у Дніпропетровському окрузі на понад одного мільйона українців було вдев'ятеро менше росіян³, а саме 127 тис. І це в окрузі, в якому було розташовано адміністративний центр Новоросійської губернії. Схожа ситуація склалася і в іншому адміністративному центрі Новоросійської губернії — Кременчуцькому окрузі, у якому українці становили у 1926 році 724 663, а росіяни — лише 23 737, тобто українців було у 30,5 разів більше, ніж росіян⁴. Приблизно така сама ситуація спостерігалася на той час і у Первомайському окрузі (нині — Миколаївська область), у якому українці становили у 1926 році понад 578 тис, а росіяни — лише 17 тис.,

¹ Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР. Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. С. VI.

² Там само. С. 116, 117, 118, 120, 121.

³ Там само. С. 120.

⁴ Там само. С. 111.

тобто українців було у 33 рази більше за росіян¹. До того ж другими за чисельністю у цьому окрузі були навіть не росіяни, а євреї, яких налічувалося понад 41 тис., тобто у Первомайському окрузі навіть євреї за чисельністю переважали росіян більше ніж у два рази.

Навіть у Молдавській АРСР українців було в 5,68 разів більше, ніж росіян. Друге місце за кількістю в цій автономній республіці на той час посідали молдавани, яких було 172 419, тобто менше, ніж українців, у 1,6 раза².

Статистичні дані про національний склад українських округів, отримані за результатами перепису населення 1926 року, так само легко руйнують і міф про те, що Київ, як полюбляють повторювати не лише московські журналісти, а й російські історики, є начебто «мать городов русских». Насправді ж у 1926 році в Київському окрузі постійно мешкало 1 242 967 українців і лише 138 342 росіянина, тобто українців на той час було майже вдев'ятеро більше, ніж росіян.

Для повноти та наглядності сприйняття національно-етнічного складу населення прикордонних округів варто навести і дані результатів перепису населення 1926 року в окремих північних українських округах³, які межували з Росією чи розташовувалися поблизу таких округів:

| Округи | Українці | Росіяни | Співвідношення |
|---------------|----------|---------|----------------|
| Чернігівський | 495 188 | 18 250 | 27,1:1 |
| Глухівський | 410 897 | 130 429 | 3,1:1 |
| Роменський | 513 997 | 5 205 | 98,7:1 |
| Прилуцький | 488 018 | 4 696 | 103,9:1 |
| Ніженський | 436 931 | 5 110 | 85,5:1 |

В умовах НЕПу (так званої нової економічної політики, яка передбачала тимчасове повернення до ринкових механізмів в економіці та певну лібералізацію ціноутворення), а також проголошеної радянською владою політики коренізації й обіцянок гарантувати права національних меншин, що мешкали в межах інших союзних республік, перебування за межами «своєї» республіки на той час здавалося другорядним та не таким уже й суттєвим, оскільки важко було спрогнозувати, що незабаром українські школи, створені в місцях компактного проживання українців на території РРФСР, будуть свавільно трансформовані у школи з винятково російською мовою навчання, а також згорнуті практично всі інші значущі форми задоволення національно-культурних потреб українців. Так само ніхто не міг припустити, що українців змушуватимуть відмовлятися від власної національної самоідентифікації та примусово записуватимуть у документах росіянами. Про це неодноразово розповідали вихідці з Курської, Білгородської, Воронежської областей та з Краснодарського краю. Добре відомо, що, наприклад, навіть генеральний конструктор космічної техніки С. Корольов, без якого радянська космонавтика взагалі могла б і не відбутися та не змогла б мати таких значних здобутків, у

¹ Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР. Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. С. 116.

² Там само. С. 119.

³ Там само. С. 104, 105, 110, 112, 114.

власноруч написаній у школі автобіографії та анкеті вказав, що він українець, а вже в солідному віці, мешкаючи в Росії, у документах був записаний як росіянин.

Цілеспрямоване, наполегливе та агресивне видавлювання (у тому числі шляхом звинувачень у націоналізмі) з місць компактного проживання українців у Росії всього, що нагадувало про українську мову, українську історію, українські звичаї, українські традиції, українське життя та українську культуру (за винятком, можливо, поодиноких пісенних та танцювальних колективів), призвело до того, що кількість українців штучно було зменшено в кілька разів. Так, на Північному Кавказі у 20-ті роки ХХ століття мешкало понад 3,2 млн. українців, або 37,1 % населення регіону. Тут функціонувало близько 600 україномовних шкіл. Але вже у першій половині 30-х років ХХ століття всі українські школи та засоби масової інформації, що видавалися українською мовою, були переведені на російську, а українців почали переписувати росіянами з кожним новим переписом населення. І як тільки українці не намагалися зберегти свою національну ідентичність, протистояти русифікаційному тиску радянського тоталітарного та авторитарного режиму було дуже складно, оскільки він здійснював системні та комплексні заходи, спрямовані як на заохочення до вивчення російської мови, так і на обмеження сфери застосування української мови та мов інших національностей. Водночас існуючий політичний режим постійно наголошував на безперспективності усіх мов, за винятком російської. За таких умов кількість носіїв багатьох національних мов, включно з українською, стала скорочуватися. Втрата мови за відсутності національно-патріотичного виховання, проведення якого було унеможливлене насамперед через звинувачення в націоналізмі, призводила до втрати відчуття власної національної ідентичності. Тому незабаром гостро постала проблема мовної стійкості національно-етнічних спільнот, збереження їх самобутності. Одні національно-етнічні спільноти майже повністю втратили мову, іншим вдалося її зберегти. Наприклад, домінування української мови в багатьох станицях Кубані вдавалося зберігати протягом тривалого часу завдяки стихійній дитячій ініціативі та наполегливості. Діти кубанських козаків силоміць змушували дітей переселенців говорити «по-запорозькому», і, за свідченням Г. Померанца, який почав працювати у школі станиці Шкуринської в 1953 році, учні 8-х класів майже не говорили російською¹. І це відбувалося у радянській тоталітарній державі з могутнім каральним пресом та тотальним контролем за будь-якими проявами нелояльності до держави й вільнодумства.

Чому таке стало можливим, стане зрозумілим, якщо звернутися до результатів перепису населення 1897 року. У багатьох станицях тодішньої Кубані результати щодо релігійної приналежності та мови спілкування були такими: православних — 1 351, носіїв російської мови — 62, а української — 1 267 осіб²; православних — 1 936, носіїв російської мови — 168, а української — 1 757 осіб³; православних — 373, носіїв російської мови — 47, а української — 324 особи⁴; православних —

¹ Померанц Г. Живые и мертвые идеи. *Погружение в трясины (Анатомия застоя)* / сост. и общ. ред. Т. А. Ноткиной. Москва : Прогресс, 1991. С. 321.

² Население Кубанской области по данным вторых экземпляров листов переписи 1897 г. / под ред. Л. В. Македонова. Екатеринодар : Тип. Кубан. обл. правления, 1906. С. 23.

³ Там само. С. 29.

⁴ Там само. С. 35.

26 003, носіїв російської мови — 8 336, а української — 16 965 осіб¹. Очевидно, що україномовне середовище, яке завжди шанобливо ставилося до традицій та усвідомлено позиціонувало себе як волелюбне навіть поза межами України, намагалося зберегти мову, культуру і звичаї своїх пращурів попри заборони, утиски й переслідування.

Проте тоталітарний каток русифікації зупинити не вдалося, й саме тому за 84 роки кількість українців у місцях їх компактного проживання скоротилася дуже істотно. Так, у 1926 році у Краснодарському краї у чотирьох його округах (Кубанському, Майкопському, Армавірському та Чорноморському) мешкало 1 418 810 українців, а у 2010 році їх залишилося лише 83 746 осіб, тобто кількість українців зменшилася в 17 разів.

У Воронежській області у 1926 році українцями визнали себе під час перепису населення 1 078,6 тис, а у 2010 році їх залишилося лише 43 054, тобто кількість українців скоротилася в 25 разів за 84 роки. Схожа тенденція простежується й в інших місцях компактного проживання українців у Росії. Так, у Владивостоцькому окрузі Далекосхідного краю Росії у 1926 році українці становили 32,8 % від загальної кількості населення², а у 2010 році їх залишилося лише 2,5 %, тобто кількість українців зменшилася в 13 разів. Дивні метаморфози сталися так само і в російському Сибіру, зокрема в колишньому Славгородському окрузі, до якого на початку ХХ століття приїхали численні переселенці, які повірили у «століпінську» аграрну реформу. У 1926 році у цьому окрузі українці за кількістю переважали росіян (202 748 проти 175 156)³, а у 2010 році уже в усьому Алтайському краї, до якого на той час входив Славгородський район, налічувалося лише 32 230 українців, тобто в усьому краї українців стало менше в 6,2 раза, ніж їх було в одному невеликому районі цього краю⁴.

Таким чином, попри тривалу й широкомасштабну антиукраїнську політику царського уряду, яку наполегливо проводила самодержавна адміністрація з метою прискореної тотальної русифікації українців та їх асиміляції, через понад два з половиною століття перебування під національним тиском у складі Російської імперії та через дев'ять років виживання під владою більшовиків, у 1926 році, на час першого радянського перепису населення, українці так само усвідомлювали свою національну ідентичність та істотно переважали за кількістю росіян практично в усіх прикордонних регіонах поблизу українсько-російського кордону, причому з обох його боків. Це свідчить про те, що насправді кордон між УСРР і РРФСР було встановлено свавільно та без належного урахування місць компактного проживання українців, і значна частина українських етнічних територій

¹ Население Кубанской области по данным вторых экземпляров листов переписи 1897 г. / под ред. Л. В. Македонова. Екатеринодар : Тип. Кубан. обл. правления, 1906. С. 43.

² Темиргалеев Р. Украинцы Приморского края 1897–2010 гг. в демографическом разрезе: от ядра «Зеленого клина» до ассимиляции. *Демографическое обозрение*. 2017. № 4. С. 150.

³ Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сведения. Выпуск IV. Народность и родной язык населения СССР. Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. С. 92.

⁴ О демографических и социально-экономических характеристиках населения отдельных национальностей Алтайского края (по итогам Всероссийской переписи населения 2010 года). Справка Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. URL: <https://akstat.gks.ru/storage/mediabank>.

(тобто територій споконвічного традиційного розселення українців або територій, освоєних переважно українцями, як, наприклад, в межах Слобідської України) не лише на Заході та Південному Заході, а й на Сході та Півночі залишилися поза офіційними адміністративними межами УСРР, насамперед через волюнтаризм і непоступливість тодішнього радянського керівництва і керівництва РРФСР.

Зазначені у цій статті статистичні дані, наведені висновки та узагальнення переконливо доводять безпідставність та необґрунтованість територіальних претензій російських політиків до України, так само як і їх численних тверджень про порушення прав «російськомовного» населення в Україні та щодо наявності у складі України начебто деяких «споконвічних російських» етнічних територій, «російських» областей та навіть окремих «російських» міст.

Саме тому відновлення економічного, екологічного та соціально-культурного співробітництва між Україною та Росією, яке може бути вигідним у майбутньому для обох суб'єктів, насамперед через використання можливостей обох держав як важливих ланок у багатьох ланцюгах міжнародних трансконтинентальних транспортних систем, стане можливим лише за таких умов: 1) повернення Росією анексованої нею частини української території — Автономної Республіки Крим та міста Севастополя з одночасним виведенням усіх російських військ, силових структур та озброєнь з української території; 2) повернення Росією окупованої нею частини української території — усіх окупованих районів Донецької та Луганської областей; 3) виплати Росією компенсацій за втрати, понесені Україною через анексію та окупацію частини української території, а також за використання української території та українських природних ресурсів, включаючи виключну економічну зону та континентальний шельф; 4) виплати Росією компенсацій за втрати, понесені українськими державними та комунальними підприємствами, установами, організаціями, військовими частинами, підприємцями, громадськими організаціями та громадянами через анексію та окупацію частини української території; 5) принесення Україні й українському народові офіційних вибачень від імені російської держави на засіданні Генеральної Асамблеї ООН за анексію та окупацію частини української державної території; 6) проголошення та підписання Росією на засіданні Генеральної Асамблеї ООН офіційних зобов'язань утримуватися в подальшому: а) від будь-якого втручання у внутрішні справи України та інших держав; в) від порушення державного кордону України та державних кордонів інших держав; с) від підбурювання сепаратистських рухів та будь-яких інших форм і засобів дестабілізації політичної, економічної та екологічної ситуації в будь-якій сусідній чи будь-якій іншій державі, від нагнітання соціальної, міжрелігійної та міжнаціональної напруженості.

Kolisnyk V. Constitutional principle of territorial integrity of the state in the context of national and ethnic composition of Ukraine and Russia border regions. The article studies the constitutional principle of territorial integrity of the state and inviolability of state borders in the light of peculiarities of national and ethnic population composition in Ukraine and Russia border regions, provides evidence of groundless territorial claims against the Ukrainian state based on misconceptions and statements

about development of the present-day Slobozhanshchyna, Donbass and the South of Ukraine as well as the composition and national self-identification of the population of these regions.

Keywords: *territory, territorial integrity principle, national minority, national and ethnic composition, border region.*

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

Конституційний Суд України: між Конституцією й суспільством¹

О. Тупицький

кандидат наук з державного управління,
Голова Конституційного Суду України

Тема конференції й, відповідно, предмет моєї доповіді — дещо незвичайні для такого заходу, оскільки виходять за рамки науки права. Суспільні й політичні процеси, про які йтиметься, можна віднести, скоріше, до галузей соціології, політології та конфліктології.

Сама постановка питання, як може здатися, розводить суспільство й конституцію по різні боки умовного бар'єру, припускаючи їх антагоністичність у певному конфлікті. Однак навіть поверхового аналізу відповідних суспільно-політичних процесів достатньо для висновку про неминучість і перманентність такого конфлікту.

Конституція держави — це публічний договір, створений суспільством, тоді як політичною формою організації останнього на певній території є держава. У процесі діяльності, виконуючи свої конституційні обов'язки, держава видає правила, які, на її погляд, повинні дозволити їй ефективніше здійснювати свої функції та упорядкувати суспільні відносини. Водночас держава забезпечує виконання таких правил, примушуючи суспільство їх дотримуватись. Якщо нові правила суперечать основному суспільному договору, зокрема обмежують конституційні права і свободи людей, виникає суспільний конфлікт, який потенційно пов'язаний із великими соціальними ризиками. У таких випадках суспільство змушене шукати спосіб відновити свої права й забезпечити виконання державою конституції. Історія Європи, і України зокрема, наглядно показує, що за відсутності юридичних засобів для вирішення таких конфліктів можуть відбуватися революції, що спричиняє значні соціальні потрясіння й економічний спад.

Вирішення публічних конфліктів і, як наслідок, запобігання їх негативним наслідкам є однією з цілей створення конституційних судів. Власне, одна з основних ідей конституціоналізму полягає у забезпеченні правових способів вирішення суперечностей між суспільством і державою, обмеженні дискреції останньої й контролі над дотриманням нею суспільного публічного договору (конституції).

Та коли гасиш пожежу — важко не обпектися, і, вирішуючи суперечку, практично неможливо повністю задовольнити кожну зі сторін. Тому чи не кожне рішення

¹ Доповідь, представлена на міжнародній конференції «Конституційне правосуддя та реакція суспільства: коли рішення конституційних судів суперечать думці більшості суспільства» (м. Кишиневу, Республіка Молдова, 19–20 лютого 2020 року).

Конституційного Суду України (далі також — КСУ, Суд) супроводжується критикою. Більше того, завжди знаходяться опоненти, і деякі з них регулярно ставлять під сумнів не тільки правильність рішень Суду, а й доцільність існування самого органу конституційної юрисдикції. Навряд чи такі опоненти здатні сповна усвідомити ту обставину, що створення конституційних судів у Європі прийшлося на два основні періоди — післявоєнний і пострадянський, та, крім іншого, мало на меті унеможливити повернення демократичних держав до тоталітаризму. Очевидно, відоме твердження, що «історія вчить тому, що вона нічому не вчить», не таке вже й безпідставне.

Серед опонентів Конституційного Суду України практика дозволяє виокремити кілька основних груп.

До першої я відношу політичні сили, чиї позиції з актуальних питань юридичної практики держави не збігаються з відповідними юридичними позиціями, сформованими Судом.

Критика з боку професійного політикуму пов'язана із сутністю конституційного контролю, об'єктами якого переважно є закони як джерело права, яке найбільше використовується суспільством. При цьому авторам конкретного законопроекту доводиться докладати багато зусиль, а іноді витратити кілька років, щоб провести своє дітище через усі робочі структури парламенту, через усі стадії законодавчого процесу. І от після того, як закон набув чинності і діє, КСУ, розглянувши відповідне подання або скаргу, оголошує його цілком або в певній частині таким, що не відповідає Конституції України, чим позбавляє його юридичної сили й виключає із системи правового регулювання.

Досить часто рішення Суду б'ють по конкретних політичних інтересах, політичних позиціях, втілених у законі або в іншому акті; тому такі рішення, як правило, супроводжуються досить негативною реакцією з боку їх носіїв. Наприклад, торік одним із перших кроків новообраного Президента України стало видання Указу про дострокове припинення повноважень діючого парламенту — Верховної Ради України. Цілком зрозуміло, що це йшло всупереч інтересам більшості діючих депутатів, які й звернулися до КСУ. Розглянувши їхнє подання, Суд дійшов вмотивованого висновку про відповідність цього указу Конституції України. Якими висловами після цього майоріли мас-медіа конкретної політичної орієнтації — від майданної лайки до обвинувачень у підриві основ державного устрою. На жаль, політичні діячі не завжди розбірливі навіть у публічних висловлюваннях.

Втім, набагато гірше, коли негативна політична риторика на адресу Суду супроводжується політичними діями. У 2010 році КСУ ухвалив рішення, яким визнав неконституційним закон про внесення змін до Конституції України, який був прийнятий із порушенням конституційної процедури. Висновку про порушення процедури в цьому випадку дійшов не тільки КСУ; на це вказували авторитетні юристи й наукові установи як в Україні, так і за кордоном, зокрема, про це говорила Венеційська Комісія. Однак після зміни політичних еліт у 2014 році парламент оголосив це рішення основним інструментом, за допомогою якого четвертому Президентові України вдалося узурпувати владу, а його автори — деякі судді КСУ, призначені за квотою Верховної Ради України — були звільнені постановою парламенту за порушення присяги. При цьому Верховний Суд України, розгляда-

ючи позови звільнених суддів на таке рішення парламенту, дозволив собі вийти за межі своїх повноважень і цих позовів і дати негативну оцінку конституційності самого рішення Конституційного Суду України. До речі, Президент України та з'їзд суддів України, за квотою яких були призначені інші судді КСУ, що також брали участь в ухваленні зазначеного рішення, не побачили підстав для подібного реагування, незважаючи на заклики парламентарів.

До другої групи опонентів Конституційного Суду України можна віднести громадян, на інтереси яких впливають його акти. Ця категорія опонентів досить умовна, оскільки в остаточному підсумку акти КСУ прямо або опосередковано стосуються всіх громадян. Але досить часто предметом конституційного провадження стають питання, які зачіпають інтереси конкретних соціальних груп, зокрема питання соціального захисту окремих категорій громадян або правового статусу представників певних професій. Іноді значний суспільний резонанс можуть викликати питання іншого характеру, пов'язані, наприклад, із протидією корупції або незаконним збагаченням чиновників, запровадженням вільного ринку землі.

У тих випадках, коли розглянута Судом справа пов'язана з відповідними соціальними очікуваннями (наприклад, стосується питань пенсійного забезпечення або інших форм соціального захисту) і Суд ухвалює рішення, так би мовити, «не на користь» громадян, виникає досить хвороблива реакція. Люди в різних формах виражають свою незгоду з позиціями КСУ і в цілому всю його роботу починають сприймати дуже критично.

Зараз ідеться про реально складну проблему в діяльності конституційних судів, зокрема Конституційного Суду України. Суду часто доводиться розглядати питання про скасування або зниження державою тих чи інших соціальних виплат. Причому такі дії держави мотивуються об'єктивними факторами — зменшенням бюджетних надходжень через спад економіки. У таких випадках Суду доводиться брати на себе сміливість ухвалювати завідомо непопулярні рішення і бути готовим до відповідної критики. Але навіть позитивні рішення в цій сфері реалізовувати досить складно, оскільки потрібні зміни до поточного державного бюджету і формування статей додаткових витрат, джерел для фінансування яких у держави іноді просто немає.

Гострий шквал критики випав на Конституційний Суд України й у зв'язку з його рішенням про неконституційність статті Кримінального кодексу України, що передбачає відповідальність за незаконне збагачення. По суті, проблема полягала не в сутності рішення як такого (адже Суд не побачив неконституційності в кримінальному переслідуванні за такі діяння). Визнання норми неконституційною спричинило закриття низки кримінальних справ щодо чиновників, підозрюваних у незаконному збагаченні. Остання обставина, втім, є досить повчальною й закликає Суд брати до уваги всі можливі наслідки його нормоконтрольних актів.

До третьої групи послідовних критиків Конституційного Суду України можна віднести інститути громадянського суспільства, особливо ті, які позиціонують себе як суспільні контролери держави. Йдеться про всіх, хто, володіючи в тій чи іншій формі спеціальними знаннями, інформацією й доступом до засобів масової інформації, перебирає на себе функцію моніторингу діяльності органів державної влади й, найчастіше, її публічної критики. Така діяльність, у принципі, приносить

користь суспільству, якщо тільки вона здійснюється компетентно, неупереджено та з розумінням того, що жоден із створених суспільством інститутів не є ідеальним. До будь-якої роботи завжди можна висунути якісь претензії, але ці претензії не повинні бути самоціллю.

Професійна критика на адресу Суду сприймається цілком позитивно, оскільки сприяє підвищенню якості його актів і роботи в цілому. До того ж інститути громадянського суспільства здатні суттєво допомогти Конституційному Суду України, діючи там, де припиняється його компетенція (наприклад, у сфері предметного роз'яснення його рішень, їх популяризації, надання консультативної та правової допомоги суб'єктам, у намірах яких є взаємодія з КСУ, тощо).

Конституційний Суд України має конструктивний досвід взаємодії з інститутами громадянського суспільства і з вдячністю сприймає таке співробітництво. Але трапляються ситуації, коли з тих чи інших причин наші колеги з громадських організацій, піддаючи критичному аналізу роботу Суду, втрачають почуття міри і «переходять на особистості»: пильно розглядають біографії, історії професійної діяльності суддів, їхні контакти, декларації, проводять інші дослідження, які з предметною оцінкою роботи Суду не мають нічого спільного.

На жаль, «опонентам», які зводять тематику конституційної юстиції до обговорення на рівні «жовтої преси», бракує розуміння того, що шкода в результаті спричиняється не Суду. Шкода наноситься спільній справі зміцнення й захисту конституціоналізму в державі, справі виховання глибоко шанобливого ставлення до Конституції України, до її цінностей і принципів, виховання в кожному громадянині готовності захищати їх у міру своїх сил і вмінь.

До четвертої групи опонентів Конституційного Суду України, які сьогодні ще недостатньо себе виявили, можна віднести суддів загальної юрисдикції, особливо судів вищих інстанцій. Один із прикладів їхніх критичних оцінок був наведений мною вище. Випадків такого опонування, переконаний, надалі буде все більше у зв'язку з дією інституту конституційної скарги. У її межах перевіряє підлягає та норма, яка застосована загальним судом у рішенні, яке стало у справі остаточним. Часто таким є рішення Верховного Суду, оскільки закон обумовлює можливість звернення до КСУ вичерпанням усіх засобів правового захисту. Крім того, при розгляді таких справ Суд уповноважений визнати неконституційною не тільки саму норму закону, а й спосіб її застосування загальним судом. Таким чином, орган конституційного нормоконтролю втручатиметься у сфери, які традиційно належали до юрисдикції загальних судів, і навіть давати їх рішенням конституційно-правову оцінку. Очевидно, що відповідною реакцією буде критика.

Таким чином, через свою роль у правовій системі України Суд завжди залишатиметься під зацікавленим контролем з боку постійних опонентів. Політики час від часу оголошуватимуть його діяльність шкідливою, оскільки він втручається в актуальне законодавче регулювання й блокує позитивні суспільні процеси, звичайно ж, передбачені відповідними політичними програмами та проектами. Громадяни вважатимуть, що він не захищає належним чином їхні конституційні права. Інститути громадянського суспільства нерідко вважатимуть роботу Суду недостатньо професійною, заангажованою та неефективною, а судді загальних судів висловлюватимуть невдоволення конституційною ревізією своїх рішень.

Нічого критичного в цих формах опонування немає, якщо тільки атаки на Суд не переходитимуть розумної межі й здійснюватимуться в межах дозволеного законом. З іншого боку, очікуючи на критику, КСУ, ухвалюючи й мотивуючи свої рішення, керуватиметься принципом: сім разів відміряй перед тим, як відрізати.

Дозволю собі висловити думку, можливо, не зовсім оригінальну, але таку, що постійно підтверджується практикою. Найбільш адекватне сприйняття суспільством того, що і як робить Конституційний Суд України, значною мірою залежить від нього самого. Важливо все: і належна мотивація всіх його актів, і бездоганність їх юридичної аргументації, і прозорість процедур слухань у Суді, і відкритість (у межах закону) всієї публічної інформації, якою володіє Суд. Закон не виключає також ситуацій, коли сам КСУ або його суддя можуть висловитися по суті прийнятого Судом акта. І хоча це не обов'язок, а право Суду, ним не слід зневажати; адже ніхто не відчуває особливостей розглянутого питання глибше, ніж суддя, що вивчав справу.

В остаточному підсумку діяльність Конституційного Суду України спрямована не тільки на конституціоналізацію правової системи держави, а й, що, на мою думку, є першорядним, — на конституціоналізацію правової свідомості суспільства. Тому, усвідомлюючи свою місію й роблячи вибір між суспільною думкою та конституцією, суддя-конституціоналіст не повинен боятися бути непопулярним. Хоча такий вибір може ускладнюватися тим, що конституційний суд не є суто науково-теоретичною установою, а його судді — не ізольовані від загального інформаційного простору і прекрасно інформовані про поточну ситуацію в країні, потреби суспільства і його домінуючі думки. При цьому, ухвалюючи кожне рішення, КСУ легітимує позицію лише певної частини суспільства, тоді як позиція іншої, іноді значно більшої його частини, фактично визнається неконституційною.

На завершення своєї доповіді хочу навести витяг із рішення, прийнятого Конституційним Судом Південно-Африканської Республіки чверть століття тому, але який, на мою думку, ніколи не втратить своєї актуальності. Окремий розділ цього рішення від 6 червня 1995 року присвячений саме суспільній думці щодо конституційності смертної кари, оскільки на момент його ухвалення Конституційним Судом ПАР переважна більшість громадян і політиків країни висловлювалися за збереження цього виду покарання. Стосовно цього Конституційний Суд ПАР зазначив, що питання, яке розглядається, полягає не в тому, що більшість громадян вважає смертний вирок за вбивство правильним, а в тому, чи дозволяє конституція такий вирок. Як би не оцінювалися аморфні припливи та відпливи суспільної думки в цілому щодо цього нестабільного питання, цей тип дослідження лежить на периферії, а не в центрі судового процесу в конституційних справах. Оцінка суспільної думки, по суті, є законодавчою, а не судовою функцією. Суд не може допустити, щоб його відволікали від обов'язку бути незалежним арбітром конституції, роблячи вибір на підставі того, що матиме підтримку громадськості. Суспільна думка певною мірою може стосуватися дослідження, але сама по собі вона не заміняє обов'язку, покладеного на суди, тлумачити конституцію й відстоювати її положення без страху або упередження. Якби суспільна думка була вирішальною, не було б необхідності в конституційному рішенні. Захист прав може бути залишений на розсуд парламенту, який має мандат від громадськості і підзвітний їй у тому, як

він виконується, але це буде поверненням до парламентського суверенітету й відступом від нового юридичного права — порядку, встановленого конституцією. Так само питання конституційності смертної кари не може бути передане для вирішення на референдумі, на якому думка більшості переважатиме над бажаннями будь-якої меншості. Причиною встановлення нового правового порядку і наділення судів повноваженнями із судового перегляду всього законодавства був захист прав меншості та осіб, які не можуть адекватно захистити свої права за допомогою демократичного процесу. До тих, хто має право вимагати цього захисту, належать соціальні вигнанці та маргіналізовані особи нашого суспільства. Тільки за наявності бажання захистити найгірших і найслабших усі ми можемо бути впевнені в тому, що наші власні права будуть захищені.

РЕЦЕНЗІЇ, ВІДГУКИ, КОМЕНТАРІ

**Рецензія
на навчальне видання
«Конституційне право України»¹**

В. Речицький

доцент, кандидат юридичних наук,
Голова Ради Харківської правозахисної групи,
член Комісії з питань правової реформи при Президентові України

Рецензований підручник із конституційного права України видано до 215-ліття Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Це видання є не першим, а щонайменше четвертим підручником такого класу в творчому доробку кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, однак не можна не відзначити принципової різниці між аналогічними виданнями кафедри минулих років і рецензованим курсом конституційного права України для вишів. Для повноцінного розгляду цього видання виклад матеріалу доцільно, як видається, структурувати за п'ятьма основними темами.

Методологічна основа

За своїми методологічними підходами рецензоване видання суттєво відрізняється від більшості існуючих в Україні підручників подібного спрямування. Новий підручник авторства харків'ян побудовано на основі послідовно західного (євроатлантичного) розуміння генетичних джерел і сенсу органічного конституційного права. У виданні визнається й послідовно утверджується ідея конституціоналізму як модерного вчення та побудованої на ньому практики, спрямованих на обмеження державної влади в інтересах свободи народу, демократії та якнайширшого ринку. Підручник безпосередньо пов'язує успішний конституціоналізм із ліберально-демократичним політичним світобаченням та ринковим економічним режимом. Можливо тому викладення основного матеріалу починається не з традиційного аналізу предмета, суб'єктів і методу конституційного права, а з розгляду теоретичних аспектів західного конституціоналізму в цілому. Оскільки чинний Основний Закон України закріплює у своїй преамбулі євроатлантичний вектор розвитку України, автори підручника починають викладення матеріалу з короткого історичного нариса, присвяченого закономірностям еволюції політико-правової доктрини обмеженого правління як такої.

У подальшому стисло, але доволі змістовно розглядаються питання зародження конституцій західного типу, формування та основні риси американської та

¹ Конституційне право України : підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин та ін. ; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. 592 с.

західноєвропейської конституційних парадигм як ефективного втілення більшості сучасних уявлень про верховенство права. Після цього автори переходять до розгляду й аналізу української конституційної ситуації — її історичного контексту, множинності дослідницьких підходів і ключових фігур. Як відомо, аналіз подібних питань в Україні здійснювався й раніше, але на обмежено доступному для загального читача монографічному рівні. Відтак, можна стверджувати, що поєднання й узгодження елементів філософського, історичного, політичного й нормативного матеріалу в єдиному університетському курсі здійснено харківськими науковцями доволі сміливо.

Важливою рисою методологічного плану є також присутній у рецензованому виданні дух академічної свободи. Підручник написаний колективом, який складається з 16 авторів, частина з яких обіймає значущі державні посади. Однак незважаючи на цю «дисциплінуючу» обставину, підручник демонструє непідробну авторську прямоту й чесність. Це стосується тону практично всіх розділів і глав видання — від викладу філософських і політичних ідей до критичного аналізу важливих правових позицій Конституційного Суду України.

Отже, можна констатувати, що в цьому підручнику його авторам пощастило поєднати філософську й політичну культуру з широкою інформаційною оснащеністю. Саме тому це видання допустимо використовувати відразу на кількох рівнях освітнього процесу. Підручник має всі необхідні якості для того, щоб послужити методологічною основою освіти й самоосвіти практично необмеженої аудиторії з різних вікових і професійних верств. Він буде корисним не лише для студентів українських вишів — майбутніх бакалаврів з економіки, права чи політичних наук, а й стане в нагоді також гуманітаріям-магістрам, викладачам права у школах, коледжах та ліцеях, аспірантам і здобувачам ступеня кандидата (PhD) наук.

Таким чином, дидактичний потенціал підручника має задовольняти широку аудиторію не лише налаштованих на вивчення конституційного права й політичних наук студентів юридичних факультетів. Завдяки своїм методологічним підходам і надійному фактологічному підґрунтю він доступно пояснює складні трансформації філософського, політичного й конституційно-правового рівня всім, хто цікавиться проблематикою політичної влади, розбудови громадянського суспільства, конституційними й міжнародно-правовими гарантіями прав і свобод людини. Підручник показує, яким чином базові ідеї свободи, ліберальної демократії й ринку трансформуються в складну систему сучасного конституціоналізму, а також чому з часом застарівають і змінюються навіть найбільш довершені конституційні парадигми.

У цьому плані остаточно відредагований кафедрою конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого під керівництвом Т. Слінько текст учить розрізняти органічний і неорганічний, формальний і неформальний, ефективний і неефективний конституціоналізм. Стилiстично новим на українських теренах є також викладення в цьому виданні оновленого розуміння конституційних функцій. На рівні повноцінного університетського підручника демонструються ті суттєві відмінності й розрізнення, які від початку характеризували американську та європейську (східноєвропейську) версії сучасного конституціоналізму. Можна погодитися з тим, що рецензований

підручник справді дозволяє відчувати різницю між розумінням верховенства права в умовах консолідованих (усталених) і електоральних (молодих) демократій.

Як наполягають автори, конституціоналізм західного типу є нині основним юридичним промоутером прогресу. Він безпосередньо сприяє заснованій на приватній власності варіативності (множинності) шляхів накопичення й витрачання ресурсів, раціонально спрощує й прискорює більшість соціальних трансакцій, супроводжує процес трансформації первинної споживацької власності у власність ринкову й мінову, стимулює появу й поширення «нематеріальних» форм власності у формі активів тощо. Авторі підручника пояснюють і підкреслюють той фундаментальний зв'язок, що існує між органічним конституціоналізмом і ринком, реально працюючим основним законом і свободою, поширенням інформації й зростанням національного ВВП, причому не лише на теренах України.

Підручник не ухиляється від аналізу вочевидь складного й суперечливого історичного розвитку українських конституційних ідей. У виданні розповідається про тривалу історію формування української конституційної доктрини за участю таких фігур, як М. Костомаров, М. Драгоманов, С. Дністрянський, М. Міхновський, Ю. Бачинський, С. Томашівський, О. Ейхельман, С. Рудницький та інші. Не оминули увагою автори підручника й тієї ролі, яку відіграли в розвитку українського конституціоналізму дисиденти-шістдесятники: А. Коваль (В. Лісовий), Л. Лук'яненко, члени Української Гельсінської групи (УГГ) та інші.

У підручнику вдалося стисло окреслити й продемонструвати історичну тяглість у логічному розгортанні українських конституційних ідей — від середини ХІХ століття (М. Костомаров, М. Драгоманов) до таких сучасних нам розробників Основного Закону України 1996 року, як Л. Юзьков, В. Буткевич, В. Шаповал та інші. З іншого боку, попри високу насиченість тексту персоналіями, його загальний просвітницький вектор залишається прозорим і зрозумілим навіть для початково підготовлених читачів. У своїх головних ідеях підручник є зрозумілим і доступним для всіх, хто щиро прагне вчитися й має допитливий розум. Це є свідченням не лише політичної та правової культури авторського колективу, а й доказом «об'єктивного» існування широкого інтересу до подібних питань у сучасній Україні. Власне, саме на це розраховували у своєму творчому задумі харківські колеги.

Підсумовуючи наведене, слід визнати, що рецензоване видання пов'язує органічний (справжній) конституціоналізм із ліберально-демократичним політичним режимом, вільним підприємництвом, інтелектуальною свободою й послідовно ринковим типом економічного зростання. Усе це означає, що його автори сприймають і оцінюють євроатлантичний курс України як орієнтований на сучасний капіталізм стратегічний вектор. Така якість характеризує розуміння авторами підручника всіх цінностей модерного конституційного права. Підручник є свідченням прагматичного сприйняття правової матерії вищого рівня, на що вже тривалий час існує запит.

Масштаб охоплення матеріалу

На відміну від існуючих українських видань подібного змісту рецензований підручник характеризується більш широким тематичним охопленням матеріалу. Підручник складається з шести розділів та 25 фахово скомпонованих і насиче-

них інформацією глав. Він охоплює стислий виклад засад американського та західноєвропейського конституціоналізму, на цінності якого орієнтувалися ще на початку ХХ століття не лише українські народники на чолі з М. Грушевським, а й консерватори-монархісти на чолі з В. Липинським. Підручник містить насичений персоналіями нарис з історії українського конституціоналізму, а також стислий аналіз не зовсім традиційних (інформаційна свобода, нюанси виборчих систем тощо) для українського конституціоналізму тем.

Викладення навчального матеріалу в підручнику є ґрунтовним і водночас «живим», доступним не лише професіоналам. Автори намагаються окреслити всі суттєві аспекти кожної із запропонованих ними тем. І хоча видання не можна назвати курсом порівняльного конституційного права, всюди, де це виглядає доцільним, навчальний матеріал подається на широкій компаративній основі. Автори повсякчас посилаються на світові нормативні зразки, аналізують конституційні конструкції з точки зору національної історії їх формування. Це стосується не лише таких класичних категорій і понять, як народний, національний чи державний суверенітет, а й формування моделей місцевого самоврядування, прав корінного кримськотатарського народу тощо.

У підручнику детально аналізуються вигоди й ризики існуючих у світі виборчих систем, розглядаються типові характеристики найбільш популярних форм правління, повноцінно розкриваються конституційні основи українського правосуддя та його суміжних інститутів. Окремо варто виділити той внесок в освітню сферу, який автори здійснили в царині уявлень про існуючі в світі моделі конституційного контролю. Вони не лише коментують національне законодавство, а й подають картину зародження інститутів конституційного контролю в США, Австрії, інших країнах Європи. У такий спосіб вдається продемонструвати досягнутий Україною рівень досконалості конституційного контролю, показати національні вектори утвердження верховенства права на тлі широких міжнародних тенденцій і трендів.

З іншого боку, не можна не відзначити й того самообмеження, до якого вдаються автори рецензованого видання. Зокрема, підручник уникає розгляду питань історії та персоналій у царині українського федералізму, не коментує тернистого шляху формування *modus vivendi* щодо Автономної Республіки Крим. Такий підхід можна зрозуміти як свідоме прагнення авторів уникнути некомпетентних посягань на територію близького до конституціоналізму, але все-таки відокремленого від нього контексту політичної науки. Для адекватного сприйняття логіки конституційних процесів дослідникам доводиться час від часу звертатися до аналізу закономірностей, які є зрозумілими лише завдяки філософському погляду на світ. За існуючих обставин їм доводиться шукати баланс доволі різних і не лише політичних інтересів. Мабуть, уперше на українських теренах у підручнику з конституціоналізму автори ґрунтовно розглядають цивілізаційну роль приватної власності як такої, причому роблять це не лише за відносно вузьким позитивістським нормативним канонам.

Авторський колектив справедливо наголошує на тому, що конституційне визнання права приватної власності є висхідним пунктом і однією з головних ознак реально існуючої правової держави. У підручнику (що й відрізняє його від інших видань) стверджується, що приватна власність є ключовим показником особи-

стої свободи, головним засобом забезпечення добробуту людей, стратегічним ресурсом реалізації більшості людських талантів. Слідом за Ф. Гаєком, Дж. Б'юкененом, М. Ротбардом й А. Ренд в українському підручнику конституційного права визнається той факт, що право приватної власності та його юридичні гарантії є основною складовою західної концепції прав людини, універсальним підґрунтям для розуміння всього гуманістичного початку.

Право повномасштабної приватної власності (на протигагу пострадянським уявленням про «володіння майном») розглядається авторами підручника як один із головних принципів конституціоналізму, фундаментальна основа людської свободи, запорука індивідуальної можливості прокладати траєкторію життя. Подібний підхід дозволяє відмежувати підручник від тих посттоталітарних і пострадянських навчальних зразків, у яких явно або неявно проявилися маргінальні залишкові симпатії до патерналізму, розподільчої економіки й «соціалізму з людським обличчям» загалом.

Концепція прав людини

На особливу увагу читачів заслуговує розділ IV підручника під назвою «Конституція України та права людини», що побудований на важливому усвідомленні авторами суті прав і свобод людини в контексті *західної* правової традиції («європейського публічного порядку»).

Автори підручника стоять на світоглядній позиції, відповідно до якої після ратифікації Верховною Радою України 17 липня 1997 року Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року на вітчизняних теренах почало набувати популярності *західне* розуміння юридичного змісту суб'єктивних прав і свобод, тобто прав і свобод як абсолютних і невідчужуваних, природно-правових фундаментальних можливостей досягнення автономним індивідом модусу щасливого життя.

При цьому записаний у Конституції України 1996 року кодекс суб'єктивних прав і свобод сприймається авторами як стан гарантованої на вищому рівні загальної свободи індивіда, юридичне відображення його потреб та інтересів, форма правової інтерпретації кращих здобутків кантіанської моралі. Можна стверджувати, що подібний підхід наближає українське розуміння суті людських прав до їх усвідомлення президентом В. Гавелом як майже прямого віддзеркалення ключових християнських засад. Як це впливає із запропонованого в підручнику розуміння концепції суб'єктивних прав, останні є простором людської свободи, конституційно захищеним від зовнішнього державного втручання. Тобто суб'єктивні конституційні права й свободи розглядаються авторами як сфера автономії індивіда, юридичний засіб у руках меншості для ефективного протистояння диктатурі більшості, як гарантія проти політичного, економічного й культурного домінування. Вони погоджуються з американською у своїй основі конституційною ідеєю про те, що у розвиненому суспільстві завжди іще існує і надалі існуватимуть питання, які мають бути вилучені з кола політичних дискусій і суперечок. Тобто такі питання мають вирішуватися не демократичною більшістю чи авторитетною групою осіб, а виключно індивідуально, в неформальному приватному порядку.

З іншого боку, рецензований підручник хоча й не пориває повністю з позитивістським трактуванням суб'єктивних конституційних прав і свобод (на думку авторів,

це дозволяє ефективно захищати їх у суді), однак при цьому підкреслює значущість індивідуалістичної (на противагу колективістичній) концепції людського вибору. Даний підхід являє собою помітну новелу в юридичній літературі такого змісту.

Підручник послідовно наголошує на ідеї про те, що фундаментальні принципи, які супроводжують конституційний інститут прав і свобод людини, мають наскрізний характер і вищу юридичну силу відносно норм поточного законодавства. При цьому всі можливі обмеження на здійснення прав людини мають бути «розумними й пропорційними», залежати від контексту. За логікою авторів, навіть законні обмеження на здійснення прав людини повинні відповідати критерію вищої суспільної необхідності. Як доводять і пояснюють автори підручника, саме природно-правовий підхід до генезису суб'єктивних прав і свобод забезпечує виправданість індивідуальної конституційної скарги. При цьому тягар доведення реальної необхідності вторгнення держави в особистий простір суб'єкта має покладатися на державу. Очевидно, що оскаржувати порушення конституційних прав людини в суді мають право як фізичні, так і юридичні особи.

Висвітлюючи питання про людські права, автори підручника звертаються за допомогою до широкого матеріалу. Зокрема, в підручнику йдеться не лише про використання в навчальному процесі актів міжнародного права, а й про багату практику Європейського суду з прав людини, досвід міжнародних і національних правозахисних інституцій. У цьому плані рецензований підручник стоїть послідовно на платформі західного (США, Канада, Західна Європа) розуміння процедур конституційного захисту прав і свобод людини.

Дещо вужчим виглядає в підручнику розгляд комплексу соціально-економічних конституційних прав і свобод. З одного боку, ці права прийнято вважати в Україні соціалістичним надбанням, з другого — вони широко визнаються й піддаються удосконаленню на рівні міжнародного публічного права. У підручнику також детально не аналізується розділення прав людини на окремі (чотири) покоління. Такий підхід пояснюється частково тим, що повноцінний розгляд питань про покоління прав людини (а також інші питання еволюції людських прав) висвітлюються в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого в навчальних курсах, традиційно закріплених за кафедрою міжнародного публічного права.

З іншого боку, звертає на себе увагу здійснений харків'янами детальний аналіз інформаційних прав людини. Утім, прискіплива увага до цієї групи прав характеризує дослідницькі інтереси не лише кафедри конституційного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. В аналізованому підручнику цей підхід набув подальшого розвитку під впливом соціального попиту.

Загалом українські здобутки у сфері конституційної регламентації й судового захисту прав і свобод людини розглядаються авторами як логічне продовження й розширення гуманістичних завоювань незалежної Української держави. І хоча подібний «позакласовий» підхід не вважався тривалий час в Україні загальноприйнятним, після закріплення у преамбулі Основного Закону України її євроатлантичного політичного курсу його можна тільки вітати.

Помічені недоліки

Як і будь-яка праця подібного обсягу й змісту, рецензований підручник не є вільним від окремих недоліків, техніко-юридичних і стилістичних вад тощо. Зо-

крема, хотілося б бачити в ньому більш чітке визначення «ліберально-демократичного» (на відміну від «демократичного») політичного режиму. Не виключено, що існує потреба в детальнішому поясненні авторів щодо змістового наповнення таких категорій, як «державний» і «національний» суверенітет. Більшої деталізації, схоже, заслуговує також представлений у підручнику стислий екскурс у новітню історію Криму.

Більш простим і прозорим могло б бути пояснення в підручнику різниці, яка існує між закріпленою в Конституції України заборонаю «видачі» країною своїх громадян іноземній державі й «передачею» їх під юрисдикцію міжнародних судових установ. Не завадило б також передбачити для читачів пояснення такого поняття, як «магнітуда» виборчого округу. На більшу деталізацію заслуговує також пояснення співвідношень між поняттями «преюдиціального» ефекту і «юрисдикції», а також «компетенції» і «повноважень», з одного боку, й «предметів відання» — з другого. Повноті змісту прислужилося б також роз'яснення поняття «необхідності в демократичному суспільстві» тощо.

Очевидно, що розкриття змісту наведених вище категорій і понять передбачається також в університетському курсі з теорії права та міжнародного публічного права. Але якби подібні визначення хоча б частково дублювалися в курсі вітчизняного конституційного права, це зробило б підручник ще більш придатним для автономного (за межами університетського курсу) використання.

Іноді в рецензованому виданні трапляються випадки неоптимального (з точки зору мови) копіювання нормативного слововжитку. Наприклад, замість словосполучення «твору П. Чубинського» краще було б сказати «авторства П. Чубинського» (с. 130); замість слова «тираж» — «наклад», замість «на фоні» — «на тлі». Утім, зазначені недоліки не мають принципового характеру й мало впливають на загальну високу оцінку рецензованого курсу конституційного права України. Усі вони можуть бути виправлені при перевиданні цієї актуальної й достойної нагороди колективної праці.

Висновок

Рецензоване видання — університетський підручник з курсу конституційного права України, підготовлений колективом кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого спільно з видавництвом «Право» в січні 2020 року, є помітним науковим, освітнім і культурним здобутком української юридичної спільноти.

Підручник створений на основі сучасних уявлень про сенс і зміст основних категорій політичної науки й сучасного конституційного права. Він рішуче пориває з традиціями «радянського конституціоналізму», соціалістичним (месіанським) поглядом на світ, недовірою до потенціалу громадянського суспільства й окремих індивідів, сумнівними цінностями розподільчої економіки й маргінальним патерналізмом. Видання характеризується високою якістю ідей, щирою відданістю його авторів ідеалам верховенства права, світоглядною свободою в інтерпретації змісту всіх його розділів і глав. Підручник створено знавцями права для всіх зацікавлених у його розвитку людей. Його характеризує політична незаангажованість, погляд на царину конституційного права з позицій оптимістичної національної

перспективи. Це видання є вочевидь інтелектуально чесним витвором української правничої думки.

Солідний текст має гарну інформаційну основу, спирається на високоякісні інтелектуальні джерела й достовірні статистичні дані. Він є достойним втіленням кращих зусиль зрілого колективу українських науковців. Можна стверджувати, що книга є одним із кращих досягнень на ринку української навчальної літератури для вишів. Її автори заслуговують на подяку суспільства й право бути відзначеними Премією імені Ярослава Мудрого за видатні наукові досягнення у сфері правової науки.

Реферативний огляд джерел із конституційно-правової тематики, опублікованих у 2020 році

ДИСЕРТАЦІЙНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Бондаренко В. Ю. Громадські об'єднання як інститут громадянського суспільства в Україні: теоретико-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук / НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, НАПрН України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2020. 212 с.

У дисертації надано розгорнуту характеристику громадських об'єднань як інституту громадянського суспільства та суб'єкта правових відносин у сучасній державі. Розкрито їх природу, поняття, види, закономірності співвідношення з іншими інститутами громадянського суспільства. Визначено перспективи розвитку громадських об'єднань в Україні та механізми правового забезпечення відповідних процесів. Обґрунтовано, що базовий фундамент феномена громадських об'єднань становлять права людини, насамперед, невід'ємне право на свободу об'єднання (асоціації). Такий підхід найповніше відображає правову природу громадських організацій, які, з одного боку, є вільними колективними утвореннями, а з другого — втілюють право на свободу асоціації, що належить до невід'ємних прав людини.

Бондаренко О. В. Конституційна модернізація: онтологічне розуміння, аксіологічна значущість, компаративна цінність : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. 256 с.

Роботу присвячено загальній характеристиці поняття «конституційна модернізація» та її співвідношенню із суміжними категоріями. Визначено політико-правові причини та організаційно-правові передумови конституційної модернізації, розкрито основоположні засади (принципи) здійснення конституційної модернізації, надано характеристику феномену конституційної модернізації як динамічно-діяльнісного елемента українського конституціоналізму, легального результату установчої влади парламенту, легітимної форми здійснення безпосередньої демократії, а також телеологічного результату дій установчих зборів. Проаналізовано міжнародний досвід, зарубіжне та національне законодавство у сфері конституційної модернізації, здійснено компаративне дослідження її основних моделей. У контексті конституційної модернізації обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення Конституції України та чинного конституційного законодавства.

Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. 428 с.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади в Україні. Розкрито історичні й теоретико-методологічні основи, досліджено конституційну модель організації державної влади та її формування, встановлено територіальну основу та засади гарантування державної влади в Україні, з'ясовано конституційно-правовий механізм здійснення державної влади в Україні й обґрунтовано та запропоновано шляхи реформування конституційних основ організації і здійснення державної влади в Україні.

Кравчук К. Г. Теоретико-правові та практичні аспекти співвідношення правотворчості Верховного Суду та Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. 286 с.

Здійснено аналіз історії розвитку уявлень про судову правотворчість, на підставі чого узагальнено стан її наукового дослідження за критеріями змісту наукових досліджень, структури юридичної науки, ставлення дослідника до об'єкта пізнання тощо. Охарактеризовано спільні, схожі, відмінні та протилежні ознаки правотворчості Верховного Суду та Конституційного Суду України, удосконалено їх визначення. З'ясовано форми та процесуальні аспекти здійснення правотворчості Верховним Судом та Конституційним Судом України. Розкрито зміст проблем правового забезпечення правотворчості Верховного Суду і Конституційного Суду України, які стосуються статусу зазначених суб'єктів, процесу та актів їх правотворчості. Виокремлено та узагальнено проблеми правового забезпечення судової правотворчості в Україні, обґрунтовано напрями вдосконалення практики її здійснення.

Осауленко С. В. Конституційне право на свободу об'єднання у політичні партії : дис. ... д-ра юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2020. 457 с.

У дослідженні вирішено наукову проблему, яка полягає у формуванні комплексного доктринального підґрунтя для подальшого удосконалення правової регламентації конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії на підставі аналізу сутності, структури, конституційних гарантій цього права. Запропоновано вважати, що конституційне право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії — це система можливостей громадян України, які мають активне виборче право, брати участь в утворенні політичних партій, а також перебувати в одній із них з усіма правами, що випливають із цього членства. Сформульовано, що політична партія як об'єкт конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії — це заснована на членстві невідчужувальна асоціація суб'єктів цього права, що поділяють однакові ідеології та цілі, яка бореться за владу шляхом формування політичних поглядів населення, а також участі в референдумах і виборах органів публічної влади. Запропоновано дозволити утворення в Україні місцевих політичних партій; сформульовано пропозиції щодо більш широкого залучення осіб до 18 років до статутної діяльності політичних партій.

Поличко Т. І. Верховенство конституційних норм у національній системі права: порівняльно-аналітичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2020. 209 с.

Роботу присвячено комплексному дослідженню конституційних правовідносин у сфері конституційного правотворення, конституційного контролю, а також системи конституційно-правових норм, принципів та цінностей. Визначено, що конституційна правотворчість як самостійний інститут є одним із різновидів конституційного процесу. Здійснено методологічне дослідження щодо з'ясування юридичної природи актів конституційного судочинства. Виокремлено пропозиції щодо розвитку інституту конституційної скарги з урахуванням світового досвіду. Обґрунтовано пропозиції щодо виокремлення судової аргументації (у судах конституційної та загальної юрисдикції) з притаманними тільки їй особливими ознаками, що не заміняється лише юридичним тлумаченням. Запропоновано авторське визначення юридичної аргументації як усного або письмового способу переконання суб'єктів правовідносин на основі права, його принципів та цінностей, що здійснюється шляхом доказування, тлумачення, обґрунтування, оцінювання з урахуванням мотивів, тверджень, гіпотез, пропозицій, фактів, із застосуванням юридичної термінології або без такої, з метою впливу на думки, погляди чи переконання іншої особи.

Фетько Ю. І. Правові засади міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади України : дис. ... канд. юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2020. 278 с.

У дисертаційній роботі проведено дослідження правових засад міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади України. Визначено теоретичні і практичні проблеми нормативно-правового регулювання та розроблено напрями його удосконалення. Досліджено, що існуючі наукові дослідження сконцентровані переважно навколо економічних, політологічних, історичних, соціальних питань, проблем державного управління та міжнародних відносин, натомість вітчизняною юридичною наукою приділяється недостатньо уваги дослідженню правового регулювання міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, зокрема транскордонного та міжтериторіального співробітництва. Досліджено існуючі та розроблено нові правові підходи до визначення поняття і змісту міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, в тому числі таких його видів, як транскордонне та міжтериторіальне співробітництво. Проаналізовано досвід нормативно-правового регулювання міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади держав-членів Європейського Союзу.

Француз-Яковець Т. А. Конституційно-правові засади бікамералізму в сучасних європейських країнах : дис. ... д-ра юрид. наук / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2020. 497 с.

Дисертація є комплексним дослідженням конституційно-правових засад бікамералізму в сучасних європейських країнах. У роботі розкриваються зміст бікамералізму як предмета дослідження сучасної конституційно-правової науки, генезис бікамералізму в сучасних країнах Європи і світу, бікамералізм як прин-

цип організації та діяльності двопалатних парламентів, бікамералізм як елемент системи стримувань і противаг. У дисертації аналізується бікамералізм з точки зору ідеї та конституційного принципу, інституту, об'єкта конституційно-правових досліджень; запропоновано методологію дослідження феномену бікамералізму. Аргументовано, що публічне представництво у двопалатних парламентах має складну природу: окрім загальнонародного, соціально-політичне представництво забезпечується залежно від порядку формування верхніх палат, що складається історично (традиційно) та/або зумовлено потребами його оптимізації. Таким чином, бікамералізм забезпечує баланс соціальних, територіальних та інституційних складових політичної організації держави. Аргументовано, що зміст бікамералізму як конституційно-правового принципу організації діяльності двопалатних парламентів найбільш повно розкривається у порядку організації і діяльності двопалатної структури парламентів. Досліджено місце і роль двопалатних парламентів у системі поділу влади та механізмі стримувань і противаг, у тому числі взаємодію двопалатного парламенту і глави держави в європейських монархіях і республіках, особливості взаємодії бікамерального парламенту з урядом та іншими органами виконавчої влади в зарубіжних країнах. Доведено, що сучасний бікамералізм є одним з найбільш значущих інституційних механізмів забезпечення поділу влади.

Чехович Т. В. Конституційний принцип рівності громадян перед законом у публічному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. 512 с.

Дисертацію присвячено з'ясуванню сутності конституційного принципу рівності загалом та у публічному управлінні зокрема, а також розробленню комплексного та системного механізму адміністративно-правового забезпечення його гарантування та реалізації. Автором охарактеризовано принцип рівності громадян перед законом із теоретико-правових позицій. Розглянуто генезис і еволюцію змісту принципу рівності у різні епохи і в різних суспільствах. Окремо вивчено особливості становлення ідеї рівності та принципу рівності перед законом у вітчизняній політико-правовій думці і праві. Опрацьовано конституційно-правові засади принципу рівності громадян перед законом. Проаналізовано міжнародні стандарти визнання та нормативного закріплення принципу рівності громадян перед законом.

МОНОГРАФІЇ, ПОСІБНИКИ ТА ІНШІ ВИДАННЯ

Бігун В. Основи правосуддя. Термінологія. Філософія. Практика. Київ : Інтерсервіс, 2020. 200 с.

У виданні представлено вибрані термінопоняття (понятійний апарат) основ правосуддя, які доповнено тематичними цитатами, витягами із нормативно-правових актів, судової практики (рішень Європейського суду з прав людини), а також афоризмами, притчами. Викладено основи філософії правосуддя як судового здійснення ідеї права.

Конституції України XIX–XXI століть : збірник нормативно-правових актів / уклад.: О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. Київ : ОВК, 2020. 510 с.

Збірник нормативно-правових актів містить конституції України XIX–XXI століть. У виданні вперше представлено тексти конституцій Австрійської імперії і польських держав, що діяли на українських землях, у перекладі українською мовою. Авторами надано загальну характеристику представлених нормативних документів.

Конституційне право України : навчально-методичний посібник / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. 242 с.

У навчально-методичному посібнику систему конституційного права України викладено на засадах її багатоаспектності, що є цілком виправданим у зв'язку з об'єктивністю існування багатьох рівнів зазначеної системи. При цьому до змісту навчально-методичного посібника включено складники, які засвідчують наукові напрацювання кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. 592 с.

Підручник підготовлено відповідно до вимог державного освітнього стандарту колективом науково-педагогічних працівників кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Заслуговує на увагу новаторська структура підручника, яка не є простим віддзеркаленням структури Конституції України. Авторський колектив пропонує розпочати вивчення конституційного права з адекватного усвідомлення теоретичних засад і цінностей органічного конституціоналізму, універсальних принципів конституції західного типу, а також конституційного ладу України, прав людини та основоположних свобод, компетенції вищих органів державної влади, територіальної організації Української держави. На рівні сучасних вимог у підручнику викладено також інші важливі питання, що впливають із суті цієї навчальної дисципліни.

Науково-практичний коментар законів України «Про вибори народних депутатів», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори» / за заг. ред. О. В. Лавриновича. Київ : Центр навчальної літератури, 2020. 594 с.

Видання охоплює три закони на тему про вибори (Президента України, народних депутатів та місцеві вибори) з усіма змінами та доповненнями до них, а також підзаконні нормативно-правові акти. Коментар необхідний для професійної діяльності всіх тих, хто причетний до виборчого процесу, ефективна реалізація якого є однією з основ захисту прав і свобод усіх громадян України, їх законного волевиявлення під час виборів, як це, зокрема, передбачено в Конституції України.

Науково-практичний коментар законодавства України з дотримання та запобігання порушень основних свобод і прав людини / за ред. К. І. Чижмар. Київ : Професіонал, 2020. 808 с.

Пропонований збірник законодавства України містить науково-практичні коментарі до законів України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в

Україні», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про протидію торгівлі людьми». Також збірник охоплює докладний аналіз законодавства щодо запобігання та протидії булінгу (цей термін має вдалий український відповідник — цькування). Також пропонується інше профільне законодавство щодо дотримання прав людини і основних свобод, найновіша судова практика щодо правовідносин, що виникають внаслідок застосування приписів коментованого законодавства.

Пінто де Альбукерке П. Окрема думка. Шлях до справедливості / пер. з англ. та фр. В. А. Капліна. Харків : Право, 2020. 552 с.

Видання є першою в Україні збіркою перекладів окремих думок, доданих до рішень Європейського суду з прав людини. Для оцінки реальної ситуації автор використовує креативні методологічні засоби, соціологічну та статистичну інформацію. Окремі думки, представлені в цій книзі, стосуються широкого спектра справ. Їх об'єднують актуальність і універсальність проблем, що виникли в різних державах Європи, але виявилися близькими та актуальними для багатьох. Зокрема, це проблеми співвідношення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та конституцій національних держав, забезпечення права на життя і проведення ефективного розслідування, дотримання прав людини під час відбування покарання, гуманізації ставлення до довічно позбавлених волі; проблеми, пов'язані з питаннями домашнього насильства, забезпечення права на свободу демонстрацій та безпеки протестувальників, допустимості доказів у кримінальному провадженні тощо.

Правові підстави та приклади притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, прокурорів, співробітників поліції та державних службовців. Законодавство, практика, приклади за видами порушень : наук.-практ. вид. / упоряд.: С. Г. Туманов. Харків : Право, 2020. 680 с.

Книга висвітлює законодавче визначення та практичне застосування питань притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, прокурорів, співробітників поліції та державних службовців. Уміле застосування положень чинного законодавства у випадку реальних порушень, а не з метою тиску, є інструментом як недопущення порушень у конкретному випадку, так і виховання в інших розуміння невідворотності дисциплінарної відповідальності.

Практика Європейського суду з прав людини щодо України. Т. 1 : Збірник рішень у справах про заборону катувань : наук.-практ. вид. / упоряд.: В. С. Батиргарєєва, М. О. Соколенко, О. О. Хань. Харків : Право, 2020. 842 с.

Збірник рішень у справах про заборону катувань чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поведження чи покарання (стаття 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) є першим із серії «Практика Європейського суду з прав людини щодо України». У ньому представлений комплекс рішень Суду, в яких розглядаються випадки порушень Україною як договірною стороною статті 3 Конвенції.

Рішення Конституційного Суду України, правові позиції та висновки Верховного Суду України та Великої Палати Верховного Суду щодо вирішення трудових спорів : наук.-практ. вид. / О. М. Ярошенко, І. П. Жигалкін, О. Є. Луценко. Харків : Право, 2020. 264 с.

У виданні зібрано рішення Конституційного Суду України, правові позиції та висновки Верховного Суду України та Великої Палати Верховного Суду з найбільш актуальних питань трудового права. Наукове видання розраховане на широку читацьку аудиторію — суддів усіх інстанцій при вирішенні подібних справ (аналогічних правових ситуацій), суб'єктів владних повноважень, адвокатів, представників юридичних осіб, які беруть участь у розгляді та вирішенні спорів у судах, науково-педагогічних працівників, наукових співробітників.

СТАТТІ ТА НАУКОВІ ДОПОВІДІ

Бесчастний В. М. Тлумачення Конституційним Судом України поняття «конституційний лад»: теоретико-правовий аспект. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 1 (70). С. 9–13.

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань тлумачення Конституційним Судом України правових норм, серед яких особливе місце займає поняття «конституційний лад». Констатовано, що ефективним способом вирішення проблем юридичних суперечностей є тлумачення, завдяки якому можна виявити розбіжні й колізійні норми в законодавстві України; установити зв'язок між загальними й спеціальними нормами, допомогти правильно зрозуміти сферу їхньої дії; визначити коло осіб, на яких поширюється ця дія, а також зміст того чи іншого законодавчого терміна. Визначено, що тлумачення поняття «конституційний лад» у контексті Основного Закону України Конституційним Судом України зумовлене необхідністю подолання неоднозначності в розумінні положень Конституції України та взаємозв'язаних із ними правових норм, офіційної інтерпретації та забезпечення верховенства Основного Закону України, підтримання належного конституційного правопорядку. Доведено необхідність розроблення проекту Закону України «Про засади конституційного ладу».

Бичков І. Щодо місця Конституційного Суду України в механізмі стримувань і противаг. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. С. 224–229.

Статтю присвячено аналізу завдань та ролі Конституційного Суду України в системі поділу державної влади, зокрема його належного місця в механізмі стримувань і противаг в Україні. На підставі порівняльно-правового аналізу повноважень органів конституційної юрисдикції в механізмі стримувань і противаг на прикладі різних демократичних країн, інституційних та правових механізмів взаємодії конституційної юстиції з різними гілками влади сформульовано низку висновків та пропозицій. Констатується, що конституційна система України сприйняла європейську модель гнучкого співробітництва, тобто нежорсткого розмежування повноважень органів державної влади. Аналіз обсягу повноважень і діяльності Конституційного Суду України у порівнянні з досвідом інших країн показує, що застосована в Україні модель конституційної юрисдикції використовує далеко

не повний набір засобів, спрямованих на здійснення контролю за дотриманням принципу поділу державної влади та гарантування ефективного функціонування механізму стримувань і противаг. Ідеться, зокрема, про повноваження щодо безпосереднього розв'язання спорів, які виникають між державними органами, та повноваження щодо безпосереднього застосування інституту відповідальності за порушення Конституції України. Вказано на потребу в забезпеченні комплексу заходів, орієнтованих на запровадження публічного цивілізованого діалогу між різними гілками влади та провідними політичними силами. Окрім того, висловлено пропозиції щодо офіційного визнання та нормативного закріплення політичного складника у діяльності Конституційного Суду України та правових механізмів його реалізації.

Гірський Б. О. Правовий статус голови суду: зарубіжний досвід. Наукові записки. Серія «Право». Кропивницький : Центр. держ. пед. ун-т ім. В. Винниченка, 2020. Вип. 8. С. 29–32.

Статтю присвячено аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання статусу голови суду в контексті аналізу його позитивних та ефективних практик у цій сфері для української судової системи та реформи, що відбувається в ній. У статті автором проаналізовано положення конституцій та нормативно-правових актів деяких сусідніх держав, а саме Білорусі, Молдови, Польщі. Автор акцентує на повноваженнях голови суду кожного рівня судової системи, виборності голів судів суддями відповідного суду з числа суддів цього самого суду, дисциплінарній відповідальності голови суду, значно менших термінах головування на посаді тощо. Констатується необхідність вкрай виваженого підходу до імплементації досвіду інших країн, принаймні щодо адміністративного статусу голови суду. Відтак, на відміну від інших правоохоронних органів або органів розслідування злочинів чи публічної адміністрації, судові органи практично позбавлені зовнішньоорієнтованих функцій (адже їх основною функцією є здійснення правосуддя в країні), саме тому управлінські повноваження голови суду мають передусім внутрішньо-організаційний зміст і спрямовані здебільшого на упорядкування процесів, що відбуваються безпосередньо в самому суді. Зроблено висновок, що у зарубіжних країнах має місце якісна регламентація досліджуваного аспекту судової діяльності.

Головко О. М., Друзь В. Д. Право на правосуддя та право на доступ до інформації: кореляція та взаємозалежність. Інформація і право. 2020. № 1 (32). С. 130–137.

У статті розглянуто проблеми щодо права на доступ до інформації при альтернативних методах вирішення спорів. Здійснено теоретико-правовий аналіз особливостей функціонування інституту медіації в зарубіжних країнах. Запропоновано шляхи законодавчого вдосконалення механізму доступу громадян до медіації.

Гуйван П. Д. Захист публічних та приватних інформаційних прав особи: чинники щодо досягнення суспільного балансу. Приватне та публічне право. 2020. № 1. С. 36–40.

Статтю присвячено науковому аналізу актуального юридичного питання про належну організацію обігу інформації, яка є елементом свободи слова як визначального та основоположного принципу демократії, гуманності та справедливості. Визначається, що правильне правове регулювання та охорона вільного обігу даних є засадничими основами для досягнення цілей соціально-економічного та культурного розвитку країни, поліпшення якості життя. Зазначається, що у цьому контексті основними орієнтирами мають слугувати теоретичні та практичні напрацювання європейських юридичних і наукових інституцій, які ґрунтуються на застосуванні приписів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і прецедентній практиці Європейського суду з прав людини. Значну увагу в роботі приділено питанням об'єктивного існування юридичних колізій між публічним правом на отримання соціально значущої інформації і приватноправовими нормами щодо охорони даних особистого характеру. Наголошується, що при вирішенні цієї проблематики важливо дотримуватися критеріїв пропорційності втручання владних структур у свободу доступу до інформації, що на практиці призводить до незаконного обмеження відповідних прав людини.

Джуська А. В. Право людини на життя в контексті безпечного довкілля (на прикладі України). Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». Одеса, 2020. Т. 31 (70). № 1. С. 52–58.

У статті розкрито сутність права людини на життя в контексті безпечного довкілля (на прикладі України). Зокрема, надано загальну характеристику права людини на життя, яке гарантується Конституцією України й основними міжнародно-правовими актами в галузі прав людини. Зауважено, що обов'язок захищати життя людини, а отже, й забезпечувати право на життя, покладається на державу. Авторка у статті акцентує на тому, що Комітет з прав людини ООН 30 жовтня 2018 року прийняв Загальний коментар № 36 до статті 6 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Так, обов'язок захисту права на життя передбачає, що держави мають уживати належних заходів для виправлення тих умов у суспільстві, які можуть загрожувати життю або перешкоджати особам жити гідним життям. Проаналізовано співвідношення понять «безпечне довкілля», «сприятливе довкілля», «здорове довкілля».

Завгородня Ю. С. Удосконалення механізму захисту прав дитини: окремі зауваги. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали XVIII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лютого 2020 р.). Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С. 64–66.

У доповіді аналізується впровадження нової інституції — освітнього омбудсмена (згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання освітнього омбудсмена» від 6 червня 2018 року № 491). Хоча повноваження освітнього омбудсмена виходять за межі дотримання прав дитини, доповідач стверджує, що саме права дітей у сфері освіти є важливою частиною цих повноважень, особливо

зважаючи на той факт, що повна загальна середня освіта відповідно до частини другої статті 53 Конституції України є обов'язковою. Наголошується, що упровадження низки інституцій, які виконують контролюючі функції щодо реалізації прав дитини, свідчить про необхідність удосконалення механізмів захисту прав дитини через їх незадовільний стан.

Капліна Г. А., Леонова Д. О. Право на доступ до публічної інформації в контексті технологій цифровізації. Актуальні проблеми права: теорія і практика. Суми : Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2020. № 1 (39). С. 74–80.

У статті продовжено дослідження права на отримання та доступ до інформації, яка визнана публічною. Акцент зроблено на можливостях реалізації правомочностей за допомогою технологій цифровізації. Вказано на пріоритетні напрями розвитку цифрових засобів інструментів реалізації досліджуваного права — отримання інформації з офіційних сайтів та подання електронного запиту. Доведено, що зобов'язання розпорядників інформації оприлюднювати і регулярно оновлювати публічну інформацію у формі відкритих даних на відповідному державному вебпорталі та на своїх вебсайтах чітко визначені законодавчо, є соціально значущими, особливо в умовах сьогодення. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання досліджуваного права, пов'язаного з доступом до публічної інформації, за допомогою цифрових засобів та електронних систем.

Коновалова Н. Т. Зарубіжний досвід законодавчого врегулювання юридичної відповідальності за неповагу до суду (судді). Інтернаука. Серія «Юридичні науки». 2020. № 1 (23). С. 34–44.

У статті досліджено деякі аспекти зарубіжного досвіду законодавчого врегулювання юридичної відповідальності за неповагу до суду (судді) з метою виявлення та визначення напрямів його запозичення (практичного використання) для України. Сучасна теорія та юридична (судова) практика в Україні доводить, що повага до суду і судді є правовою і соціальною цінністю, яка у сукупності із суспільною довірою є гарантіями ефективності системи правосуддя. Встановлено, що окремі наявні підходи, що використовуються у практиці європейських країн, можна використати і в Україні, але при цьому необхідно обов'язково застосувати закріплені в чинному законодавстві України принципи, які стосуються статусу суддів, судоустрою і судочинства, а також врахувати інші актуальні питання, пов'язані з функціонуванням системи судоустрою України.

Кофман Б. Я. Основні напрями вдосконалення та розширення правового статусу людини, особистості та громадянина в умовах глобалізації. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. № 1. С. 46–59.

У статті досліджено актуальні питання щодо забезпечення основоположних прав людини, зокрема права на свободу слова, у процесі налагодження ефективних комунікацій органів влади та громади в умовах розвитку інформаційного суспільства. Проаналізовано еволюційний розвиток права громадян на свободу слова на європейському континенті у період формування комунікаційних відносин

органів влади та громади. Особлива увага у цьому процесі звертається на засоби масової комунікації, які постають інструментарієм формування громадської думки. В умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства принципи забезпечення свободи слова потребують постійного правового «віддзеркалювання» у законодавчій базі держави.

Малюга А. В. Моделі закріплення права громадян на доступ до державної служби в Конституції України і конституціях держав-учасниць Європейського Союзу. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання. Київ, 2020. № 2 (8). С. 194–216.

У статті досліджується право громадян на доступ до державної служби, а також основні моделі його закріплення в Конституції України та конституціях і конституційних актах усіх держав-учасниць Європейського Союзу. Відзначається, що конституції (Греції, Німеччини та інших держав) і конституційні акти (Велика Британія, Швеція), в тому числі й декларації про права людини (Франція), України і держав-учасниць Європейського Союзу, в більшості з яких закріплено право громадян на рівний доступ до державної служби, різняться між собою за походженням, змістом і обсягом нормативно-правового регулювання, системою та структурою, юридичною силою вміщеного в них матеріалу, а також за закріпленими в них принципами і механізмами реалізації громадянами свого права на участь у державному управлінні. Їх аналіз, зіставлення та узагальнення дозволяють виокремити і систематизувати основні конституційні моделі унормування рівного права на доступ до державної служби в Україні та державах-учасницях Європейського Союзу.

Мельник Р. С. Права громадян: як не порушити під час протидії поширенню інфекційних хвороб (на прикладі боротьби з COVID-19). Журнал східноєвропейського права. 2020. № 75. С. 7–13.

У статті аналізується законодавство України щодо протидії поширенню інфекційних хвороб, зокрема у частині досконалості закріплення повноважень органів місцевого самоврядування. Автор робить висновок, що запроваджені органами місцевого самоврядування карантинні обмеження порушують право власності, оскільки встановлені з недотриманням вимог, які впливають, зокрема, з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Пряміцин В. Ю., Полякова І. В. Кріоніка як право на збереження життя. Правова позиція. 2020. № 1 (26). С. 12–16.

Статтю присвячено розгляду сутності конституційного поняття права людини на життя як найголовнішого і невідчужуваного; визначено пріоритетність цього права над іншими, оскільки за відсутності забезпечення права на життя забезпечення інших прав неможливе. Розглянуто ознаки права на життя, а також національні та міжнародні законодавчі гарантії цього права. Приділено увагу праву на охорону здоров'я в контексті права на життя. Розглянуто можливість розширення конституційного поняття права людини на життя з огляду на те, що XXI століття є ерою розвитку біотехнологій і прискорення науково-технічного прогресу, при

цьому спостерігається відставання в розширенні правової регламентації зазначених питань, тому поняття права на життя потребує уточнень. Запропоновано введення поняття «право на збереження життя» як розширення поняття «право на життя» у контексті права на охорону здоров'я. Право на збереження життя як невідновлюваного ресурсу досліджено в контексті кріоніки. Розглянуто варіанти правового регулювання питання кріоніки з огляду на зарубіжний досвід. Запропоновано можливість запровадження кріоніки на законодавчому рівні в Україні з урахуванням досвіду Сполучених Штатів Америки в цьому питанні. Розглянуто проведення кріоконсервації як один із видів кріоніки, що дозволений майже в усіх країнах світу і є успішним методом, а також законодавчі гарантії проведення цієї процедури в Україні.

Турянський Ю. І. Ознаки інституту соматичних прав людини. *Європейські перспективи*. 2020. № 1. С. 5–9.

У статті виокремлено ознаки соматичних прав як групи прав нового покоління. Визначається новизна суспільних відносин щодо соматичних прав, що спричиняє невизначеність та неоднозначність правового регулювання. Також доведено, що основним фактором появи нової групи прав є розвиток науки, тому наступною ознакою цього процесу є залежність соматичних прав від знань, прогресу та реалізації здобутків медицини, біології, генетики та техніки. Спричинені науковим розвитком, соматичні права залежать від подальшого прогресу вказаних сфер. Акцентовано, що новизна породжує невизначеність, тому нині відсутні єдині системні міжнародні, загальнолюдські підходи, узгоджені юридичні позиції щодо правового регулювання групи цих прав. Звернуто увагу, що існує значна моральна, релігійна, етична протидія повній імплементації можливостей медицини та технологій, що пов'язані з тілом людини та її органами.

Фролов Ю. М., Фролова Г. І. Межі здійснення конституційного права на приватну власність людини та громадянина в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 1. С. 115–124.

У контексті дослідження проаналізовано питання про обмеження здійснення такого конституційного права, як право приватної власності людини і громадянина в Україні. Доведено, що право приватної власності має не абсолютний, всеосяжний характер. Використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам та гідності людини і громадянина, інтересам суспільства і держави, погіршувати екологічну ситуацію та якість землі. Наголошено, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, під час конфіскації та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості під час реквізиції.

Шевела В. Загрози електронної демократії у контексті збереження конституційного ладу в Україні. *Право України*. 2020. № 2. С. 274–288.

У статті досліджено суть явища електронної демократії, аналіз її переваг і недоліків, змодельовано потенційні небезпечні ситуації у разі її впровадження.

На думку автора, сьогодні має місце докорінна зміна існуючих традиційних демократичних інститутів — з одного боку, та збереження конституційного ладу — з другого. Зазначається, що нині в Україні елементи концепції електронної демократії частково втілені в життя у вигляді електронного урядування: публічні реєстри, електронні адміністративні послуги, можливість подання петицій, звернень онлайн тощо. Наголошується, що концепція електронної демократії передбачає поступове, поетапне втілення в життя основних її елементів: вирішення питань місцевого значення шляхом проведення місцевих електронних референдумів, дигіталізація адміністративних послуг, моніторинг роботи органів публічної влади тощо. Суспільство під час електронного голосування інтегрується в єдину систему, чим і досягається найвищий ступінь легітимації прийнятих рішень. Водночас трансформація законодавчого процесу — найскладніший з аспектів електронної демократії, який і несе в собі левову частку ризиків та загроз конституційному ладу держави.

Заступник керівника Департаменту
організаційної роботи — керівник
Редакційно-видавничого управління
Секретаріату
Конституційного Суду України
С. Сидоренко
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний секретар
Я. Скринник
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Над випуском працювали:

Пазенко О. С.,
Безверха Т. М.

Підписано до друку 17.06.2020.
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 13,71. Обл.-вид. арк. 18,25.
Зам. № 226.
Наклад 140. Ціна договірна.

Верстка, друк та палітурні роботи
ТОВ «505»
м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а
тел.: (0412) 422-106, e-mail: book_druk@i.ua

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції України
серія ДК № 5609 від 21.09.2017 р.*