



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

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія KB № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

4/2021

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 науково-педагогічної роботи та стратегічного розвитку 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, член-кореспондент НАПрН України;

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

І. Гриценко – 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 загальнотеоретичного 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. Кузнichenko – завідувач кафедри цивільного та трудового права Одеського національного морського університету, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

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

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 – завідувач кафедри нотаріального, виконавчого процесу та адвокатури, прокуратури, судоустрою Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, доцент;

Н. Шаптала – суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, академік Національної академії наук вищої освіти України;

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

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 7

Збіжна думка судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [справа № 1-179/2019(4094/19)] (рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2019 року № 1-р/2021) 46

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Колісника В. П.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 49

**Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України
Лемака В. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 61

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Литвинова О. М.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» . . . 65

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

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» . . . 72

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Саса С. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» . . . 79

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Юровської Г. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» . . . 82

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) від 15 липня 2021 року № 2-р/2021 . . . 84

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Литвинова О. М.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку). 101

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Юровської Г. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку). 108

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Одінцової Олени Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу другого статті 471 Митного кодексу України від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021. 113

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021. 129

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційними скаргами Кременчуцького Анатолія Михайловича та Павлика Владислава Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021	145
---	-----

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Огляд науково-практичної онлайн-конференції «Конституційні цінності в офіційній та академічній конституційних доктринах»	159
--	-----

Огляд науково-практичної онлайн-конференції «Роль органів конституційного судочинства в механізмі захисту прав людини». . .	164
---	-----

Огляд науково-практичної онлайн-конференції «Принцип поділу влади та його гарантування органами конституційного судочинства»	167
--	-----

Огляд Міжнародної науково-практичної конференції «Конституція 1996 року: Україна в системі координат європейського конституціоналізму»	171
--	-----

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Березень — червень 2021 року.	176
---------------------------------------	-----

Українсько-польському клубу конституціоналістів — 15 років	179
---	-----

Сторінка пам'яті	184
-----------------------------------	-----

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»

м. Київ
14 липня 2021 року
№ 1-р/2021

Справа № 1-179/2019(4094/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого, доповідача,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Кичуна Віктора Івановича,
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 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2019 р., № 21, ст. 81) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С. П., представників суб'єкта права на конституційне подання Долженкова О. В., Новинського В. В., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгірю О. В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславсько-

го Ф. В., представника Міністерства освіти і науки України Сича О. В., представника Міністерства закордонних справ України Кононенка М. О., голову Національної комісії зі стандартів державної мови, докторку філологічних наук, професорку Демську О. М., народного депутата України, члена Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики Княжицького М. Л., народного депутата України Парубія А. В., голову Меджлісу кримськотатарського народу Чубарова Р. А., директора Інституту мовознавства ім. О. О. Потебні Національної академії наук України, доктора філологічних наук, професора Ажнюка Б. М., Надзвичайного і Повноважного Посла України, професора кафедри міжнародного та європейського права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктора юридичних наук, професора Василенка В. А., директора Інституту української мови Національної академії наук України, доктора філологічних наук, професора Гриценка П. Ю., професора кафедри теорії і практики перекладу з романських мов імені Миколи Зерова Інституту філології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктора філологічних наук Чередниченка О. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 51 народний депутат України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII зі змінами (далі — Закон) таким, що не відповідає приписам частини другої статті 6, частин першої, другої статті 8, статей 10, 11, частини другої статті 19, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частин другої, третьої статті 84, пункту 3 частини першої статті 85, частини третьої статті 88, частини першої статті 93 Конституції України.

2. Автори клопотання обстоюють позицію, що:

— приписи частини четвертої статті 13, частини п'ятої статті 21, частини третьої статті 22, частини п'ятої статті 25, частини першої статті 26, абзацу першого частини четвертої статті 39 Закону «фактично означають дискримінацію російськомовних громадян», через що «входять у суперечність» з приписами статей 10 та 11 Конституції України;

— Закон обмежує перелік мов корінних народів і національних меншин України, «до яких в Україні забезпечуються заходи, спрямовані на їх використання», лише кримськотатарською, англійською мовами та іншими офіційними мовами Європейського Союзу, тоді як «в Україні живуть представники понад ста націй», тому «встановлення <...> такого переліку мов є дискримінаційним стосовно інших мов, які не потрапили до списку офіційних мов Європейського Союзу», а «російська мова на законодавчому рівні повністю виключається» із низки сфер (як-от: трудові відносини, освіта, наука, культура, телебачення і радіомовлення, друковані засоби масової інформації, книговидавництва та книгорозповсюдження, користувацькі інтерфейси, комп'ютерні програми та вебсайти, публічні заходи, обслуговування споживачів, спорт, телекомунікації та поштовий зв'язок, діловод-

ство, документообіг, листування тощо), наслідком чого є «порушення вільного розвитку та використання російської мови в Україні», понад те — російська мова, яка є «рідною мовою для найчисельнішої етнічної меншини в Україні, <...> проігнорована і використання <...> якої не передбачається в оспорюваному Законі», що суперечить положенням частини третьої статті 10, статті 11 Конституції України;

— «визначення в Законі <...> розвитку, використання і захисту тільки для кримськотатарської мови як мови єдиного корінного народу та використання у різних сферах суспільного життя поряд з українською мовою англійської мови та інших офіційних мов Європейського Союзу порушує права і свободи всіх інших корінних народів і національних меншин, які проживають в Україні, зокрема, найбільшої етнічної меншини в Україні — росіян», що суперечить приписам частин другої, третьої статті 10, статті 11 Конституції України;

— покладений приписами частин першої, другої статті 7 Закону обов'язок на особу, яка має намір набутися громадянство України, «засвідчити відповідний рівень володіння державною мовою», що його визначає Національна комісія зі стандартів державної мови, як одна з умов набуття громадянства України, не поширювався на «осіб, які мали певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі)» в період, що передував ухваленню Закону, а тому це суперечить приписові частини третьої статті 22 Конституції України;

— визначене Законом «вибіркове використання та вибірковий захист мови одного корінного народу та деяких інших мов національних меншин, надає привілеї для одних мовних груп (національних меншин) та обмежує права інших, що має прямі ознаки дискримінації, та порушує принцип рівності громадян перед законом», установлений приписом частини першої статті 24 Конституції України;

— «норми Закону <...> фактично встановлюють пріоритет для використання англійської мови та інших офіційних мов Європейського Союзу», тоді як «частина друга статті 24 Конституції України встановлює заборону привілеїв за мовними ознаками»;

— запровадження приписами статті 9 Закону «різних механізмів (без об'єктивних критеріїв розмежування) підтвердження рівня володіння державною мовою стосовно осіб, які претендують на обрання чи призначення на посади у сфері державного управління, є дискримінаційним», а тому «не узгоджується з вимогами статті 24 Конституції України»;

— під час розгляду та ухвалення Закону на пленарному засіданні Верховної Ради України 25 квітня 2019 року порушено приписи частини другої статті 6, частин першої, другої статті 8, частини другої статті 19, частин другої, третьої статті 84, пункту 3 частини першої статті 85, частини третьої статті 88, частини першої статті 93 Конституції України, зокрема: «Закон ухвалено з порушенням положень частини другої статті 6, частини другої статті 19, частин другої та третьої статті 84 Конституції України, а саме остаточне голосування на засіданні Верховної Ради України за проект Закону № 5670-д відбулося народними депутатами не особисто, а з використанням карток для голосування відсутніх на ранковому пленарному засіданні народних депутатів присутніми народними депутатами»; усупереч приписам статей 84, 88 Конституції України «Голова Верховної Ради України не встановив реальне волевиявлення народних депутатів України за проект Закону

шляхом проведення повторного голосування, внаслідок чого була порушена конституційна процедура розгляду та ухвалення Закону», що суперечить частині першій статті 152 Конституції України; мало місце «перешкоджання реалізації права законодавчої ініціативи народних депутатів України», установленого частиною першою статті 93 Конституції України; «порушення статей 84, 88, 93 Конституції України» при ухваленні Закону спричинило перешкоджання «Верховній Раді України — єдиному органу законодавчої влади, здійснювати свої обов'язки у встановленому законом порядку та діяти в межах її компетенції» відповідно до пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України;

— Закон «суперечить статті 8 Конституції України, яка передбачає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права», а ухвалення Закону «не узгоджується» з приписами статті 91 Конституції України, «за якими саме до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів».

3. Обґрунтовуючи свою позицію, суб'єкт права на конституційне подання посилається на Конституцію України, рішення Конституційного Суду України (зокрема, від 30 жовтня 1997 року № 5-зп, від 23 грудня 1997 року № 7-зп, від 7 липня 1998 року № 11-рп/98, від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99, від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007, від 29 вересня 2009 року № 22-рп/2009, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012, від 30 травня 2012 року № 12-рп/2012, від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018), Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами, та Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95–ВР зі змінами, на міжнародні договори України та інші акти міжнародного права (зокрема, Європейську Хартію регіональних мов та мов меншин 1992 року (далі — Європейська мовна хартія або Хартія), Рамкову конвенцію про захист національних меншин 1995 року (далі — Рамкова конвенція), Конвенцію про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, 1994 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Резолюцію 47/135 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 18 грудня 1992 року, якою проголошено Декларацію про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин).

4. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із цілості й неподільності Конституції України, обумовлених системним зв'язком між приписами її преамбули, принципами й нормами інших приписів Конституції України, що містяться, зокрема, у статтях 1, 8, 10, 11, 19, 24, 53, 54, 85, 92, 93, 102, 116, 133, та, відповідно, ґрунтує свою позицію на такому.

4.1. За юридичним статусом, у рамках українського конституційного правопорядку державною мовою в Україні є українська (частина перша статті 10 Конституції України). На державу покладено конституційний обов'язок забезпечувати «всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України» (частина друга статті 10 Конституції України).

Джерелом юридичного статусу української мови як державної є державотвірна роль української нації та незалежна державність України, відновлена внаслідок «здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення» (абзац третій преамбули Конституції України). Право саме української нації на самовизначення є основою Акта проголошення незалежності України, що його ухвалила 24 серпня 1991 року Верховна Рада Української РСР (далі — Акт), яка діяла «виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН» (абзац третій преамбули Акта). Юридичним фактом, який остаточно й безповоротно затвердив Акт «створення самостійної української держави» (перше речення резолютивної частини Акта), стало волевиявлення усього Українського народу 1 грудня 1991 року на всеукраїнському референдумі.

Конституційний Суд України в Рішенні від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 установив, що наданий Конституцією України українській мові юридичний статус державної «повністю відповідає державотворчій ролі української нації <...>, яка історично проживає на території України <...> і дала офіційну назву державі» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини); відповідно до такого юридичного статусу українська мова виконує функцію «обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини); з огляду на те, що припис про українську мову як державну міститься в розділі I «Загальні засади» Конституції України, який визначає основи конституційного ладу в Україні, то поняття «державна мова» слід сприймати як складовий елемент поняття «конституційний лад», іншим складником якого є, зокрема, поняття «державні символи» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини).

Із урахуванням попереднього офіційного тлумачення статті 10 Конституції України та на його розвиток Конституційний Суд України зазначає, що закарбований приписами частин першої, другої статті 10 Конституції України юридичний статус української мови як державної є водночас засадничою конституційною цінністю, питомою ознакою й ключовим чинником єдності (соборності) Української держави та невіддільною частиною її конституційної ідентичності. Як інститут української державності, що поєднує юридичний і ціннісний складники, українська мова покликана виконувати інтегративну (соборницьку) функцію та забезпечувати єднання й монолітність українського суспільства різномірно. Українська мова як державна мова є важливим інструментом упорядкування діяльності всієї державної влади та місцевого самоврядування, їй належить вирішальна роль у забезпеченні політичної єдності держави та суспільної згуртованості суголосно одному з прагнень, що ними керувався конституцієдавець при ухваленні Конституції України 28 червня 1996 року, зокрема «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України» (абзац п'ятий преамбули Конституції України).

Українська мова є невіддільним атрибутом української державності, що зберігає свою історичну спадкоємність від давньокіївської доби. Мовне питання постійно було присутнє в національно-культурній та політичній боротьбі українців за власну державу. У бездержавний період саме українська мова заступала собою відсутність Української держави як основної форми інтегрування й буття етнонації. Як визначальний чинник і головна ознака ідентичності української нації, яка упродовж багатьох віків проживає на споконвічно своїй території та становить

абсолютну більшість населення України, українська мова завдяки закладеному в ній самій націєтвірному началу є базовим системотвірним складником української державності та її основою. Як мова автохтонного, найчисельнішого й титульного етносу українська мова має статус єдиної державної мови в Україні, що відповідає світовій практиці.

Загроза українській мові рівносильна загрозі національній безпеці України, існуванню української нації та її держави, оскільки мова — це своєрідний код нації, а не лише засіб спілкування. Без повноцінного функціонування української мови в усіх ділянках публічного життя суспільства на всій території України українській нації загрожує втрата статусу й ролі титульної й державотвірної нації, що є рівнозначним загрозі зникнення Української держави з політичної карти світу. Українська мова — доконечна умова (*conditio sine qua non*) державності України та її соборності. Україна — це єдиний у світі ареал, де може бути гарантовано збереження, існування й усебічний розвиток української мови і, відповідно, української нації як державотвірної, тому будь-які зазіхання на юридичний статус української мови як державної на території України неприпустимі, оскільки порушують конституційний лад держави, загрожують національній безпеці та самому існуванню державності України.

Поряд із Державним Прапором України, Державним Гербом України та Державним Гімном України українська мова є невіддільним атрибутом Української держави. Тому будь-які прояви зневаги до державної мови слід розцінювати як такі, що ганьблять саму державу, а отже, є недопустимими. Публічний глум над українською мовою або її умисна дискредитація є зазіханням на конституційний лад України, образою національної гідності її громадян, що має бути переслідуваним за законом. Застосування української мови має відповідати стандартам державної мови. Порушення стандартів і порядку застосування української мови є неприпустимим.

Українська мова як єдина державна має юридичний статус обов'язкового засобу спілкування в публічних сферах усередині країни та при здійсненні публічних представницьких функцій у міжнародному спілкуванні.

Застосоване в преамбулі Конституції України поняття «Український народ — громадяни України всіх національностей» охоплює всіх індивідуумів, безвідносно до їхньої етнічної належності, що мають сталий юридичний зв'язок із Україною, тобто українське громадянство.

Володіти українською мовою як мовою свого громадянства — обов'язок кожного громадянина України. При цьому кожен громадянин України є вільним у виборі мови або мов для приватного спілкування. Вільне опанування всіма громадянами України мовою свого громадянства є, як підтверджує багатовіковий досвід держав світу, запорукою єдності й стабільності суспільства, міжетнічної злагоди в ньому, ефективного функціонування держави, позитивного її сприйняття власними громадянами й міжнародною спільнотою як повновартісного й демократичного суб'єкта. Європейський досвід однозначно вказує на те, що державній мові відведено надзвичайно важливу роль — бути лінгвальним інтегратором суспільства, засобом міжнаціонального (міжетнічного) порозуміння в соціумі, особливо якщо спільнота не мононаціональна, як це є в Україні. У кожній

державі, де проживають люди, які використовують різні мови, конче потрібною є мова офіційна, тобто державна, за допомогою якої відбувається спілкування (комунікація) осіб з офіційними представниками держави та іншими особами. Оволодіння й користування українською мовою як державною забезпечує рівність можливостей на соціалізацію громадян України будь-якої етнічної належності: на доступ до гарантованих державою матеріальних і нематеріальних благ, повноцінну участь у всіх ділянках суспільного життя і безперешкодне користування правами, що їх визначено Конституцією України та міжнародними стандартами захисту індивідуальних прав. Тим самим виключається відокремлення громадян України від загальнодержавного соціумного простору безвідносно до того, належать вони до титульної нації чи до менш чисельної етнічної або мовної групи, що є чинником запобігання дискримінації, яка може бути спричинена ситуацією неволодіння громадянами України державною мовою. Той, хто не володіє державною мовою або володіє посередньо, через що не послуговується нею як засобом загального спілкування, ізолює себе від загальноукраїнського інформаційного простору. Володіння державною мовою особами, що належать до корінних народів і національних меншин України, також захищає права осіб, що належать до державотвірної нації, вільно використовувати державну мову в будь-якій ділянці публічного життя на всій території України. Українська мова в Україні — це мова повноцінної демократичної участі всіх громадян у публічному житті суспільства, основа його згуртованості та єдності. Їй належить визначальна роль у формуванні, розвитку та зміцненні єдиної української політичної (громадянської) нації.

Особливу функцію державна мова виконує в реалізації особою права на освіту, що є життєво важливим інструментом реалізації інших людських прав (прав людини). Мета освітнього процесу — не лише надати учневі/учениці академічних знань та вмінь, а й виховати в ньому/ній також повагу до національних цінностей тієї держави, в якій він/вона живе, до національних цінностей держави його/її походження та підготувати його/її до свідомого самостійного й повновартісного життя в суспільстві в дусі взаєморозуміння, миру й громадянської злагоди. Свідоме самостійне й повновартісне життя в українському суспільстві не є можливим без знання державної мови, яка є мовою загального спілкування в суспільстві та мовою демократичної участі. Належне володіння державною мовою на відповідному рівні дає змогу людині повноцінно брати участь у суспільному житті та демократичних процесах. Члени суспільства, які розуміють і поважають цінності, що на них спирається Конституція України, становлять передумову існування України як правдиво демократичної держави, заснованої на «верховенстві права» (правовладді). Україна, як і кожна інша держава, має право вибирати таку власну мовну модель освіти, яка найкраще забезпечує оволодіння державною мовою як символічним та інструментальним механізмом суспільного єднання.

Володіння державною мовою на відповідному кваліфікаційному рівні й обов'язковість її застосування кожною посадовою та службовою особою органів державної влади й органів місцевого самоврядування є однією з неодмінних умов для зайняття відповідних посад. Особи, які не зважають на цю умову, мають бути свідомими того, що їхній власний вибір може спричинити для них несприятливі наслідки, пов'язані з вимогами, що їх встановлено законом. Виокремлення в

Конституції України посад Президента України (стаття 103), судді в системі су-доустрою України (стаття 127), судді Конституційного Суду України (стаття 148), умовою для зайняття яких є володіння державною мовою, не означає, що вимога володіти державною мовою на визначеному законодавцем відповідному кваліфікаційному рівні не є обов'язковою для зайняття будь-якої іншої з посад у всій системі публічної влади (в органах державної влади та органах місцевого самоврядування) в Україні, включно з посадами депутата місцевої ради та народного депутата України.

Знання української мови є умовою набуття громадянства України.

Визначений Конституцією України статус української мови як єдиної державної мови не може бути змінено інакше, ніж спеціальним юридичним порядком, що його встановлено статтею 156 Конституції України.

Порядок застосування української мови як державної визначає закон (зокрема, частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92 Конституції України), що є інструментом, за допомогою якого держава виконує свій конституційний обов'язок, що впливає з юридичного статусу державної мови — забезпечувати «всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України» (частина друга статті 10 Конституції України).

4.2. В Україні гарантовано «вільний розвиток, використання і захист» мов, які відповідно до Конституції України мають юридичний статус мов національних меншин України; до мов із таким юридичним статусом належить, зокрема, російська мова (частина третя статті 10 Конституції України). Попри те, що в цьому приписі з усіх мов зі статусом мови національної меншини виокремлено лише російську мову, це не означає надання їй Конституцією України привілейованого юридичного статусу, оскільки це суперечило б принципів заборони дискримінації в такій площині юридичного регулювання, як національний режим розвитку, використання й захисту мов національних меншин. Стосунки між державотвірною нацією та національними меншинами засновано на взаємному визнанні цінностей один одного. Утім державна мова і мови національних меншин не тотожні ні за статусом, ні за функціями. Функціонування державної мови й використання мов національних меншин як реалізацію їхніх прав не можна протиставляти одне одному. Держава має забезпечити рівні права в оволодінні державною мовою — що для осіб, які належать до титульної нації, що для представників національних меншин — з огляду на роль і функцію державної мови як лінгвального інтегратора. Єднання (інтегрування) соціуму вважається легітимною метою, задля досягнення якої роблять внесок і титульні нації, і національні меншини. У цьому контексті інтегрування слід розуміти як процес прийняття національної й мовної багатоманітності суспільства, шанобливого ставлення до осіб іншої національності, що забезпечує сенс належності всіх членів суспільства до єдиної спільноти. Інтегрування як двобічний процес вимагає визнання й пошанування обома сторонами, що може спричиняти зміни як у середовищі більшості, так і в середовищі меншості. Утім реалізація прав національних меншин не має стояти на заваді дієвому, повноформатному й повноцінному функціонуванню державної мови. Реалізацію прав національних меншин не може бути спрямовано на відокремлення (сегрегацію)

в межах українського суспільства тих груп, що вирізняються, зокрема, за мовною ознакою. Вибуття окремої особи, що належить до відмінної ідентичності (а тим більше групи осіб), з єдиного суспільства в простір своєї ідентичності становить небезпеку для єдності українського суспільства.

4.3. Одним із обов'язків, що їх Конституція України покладає на державу, є обов'язок сприяти розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

4.4. Громадянам, що належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується «право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови» у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (частина п'ята статті 53 Конституції України). Керуючись цим приписом Конституції України, Україна має право чинити відповідно до статті 14 Рамкової конвенції, з якої не випливає право осіб, що належать до національних меншин, отримати освіту лише рідною мовою, а державі водночас залишено широкі межі дискреції (*a wide measure of discretion*) щодо варіантів ухвалювання рішень із цього питання. На цій підставі держава повноважна, установлюючи якнайсуворіші вимоги щодо повноцінного оволодіння державною мовою й одночасно забезпечуючи можливість здобувати освіту в рамках навчальної програми національних меншин, запроваджувати власну модель освіти; ця модель освіти має забезпечувати таку пропорцію застосування мови національної меншини та державної мови як мов навчання, коли, з одного боку, досягається мета збереження особами, що належать до національної меншини, своєї самобутності, а з другого — не завдається шкоди повноцінному оволодінню державною мовою задля задоволення потреб таких осіб повноцінно брати участь у суспільному житті та демократичних процесах. Тобто права осіб, що належать до національних меншин, щодо застосування своєї мови в рамках системи освіти підлягають реалізації не на шкоду оволодінню державною мовою або здобуттю освіти державною мовою.

4.5. Порядок застосування мов корінних народів України та мов, що мають юридичний статус мов національних меншин України, держава визначає законом (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92 Конституції України).

4.6. Функціонування української мови як державної та її підтримка державою мають поєднуватися із шанобливим ставленням до мов національних меншин, що історично проживають у межах України, та забезпеченням захисту мовних прав осіб, що належать до таких меншин. Гарантування вільного розвитку, використання та захисту мов національних меншин відбувається відповідно до Конституції України й законів України з урахуванням стану кожної мови та реальних можливостей держави. Забезпечення мовних прав осіб, що належать до національних меншин, та сприяння захисту й розвитку їхніх мов не має перешкоджати вивченню державної мови та запровадженню й практичному застосуванню її в усіх ділянках публічного (суспільного) життя на всій території України.

4.7. Україна є унітарною державою, в якій немає об'єктивних передумов для запровадження офіційної двомовності. Тому пропаганда або інша практична діяльність, спрямована на юридичне запровадження в Україні другої державної мови, фактичне насаджування українсько-російської двомовності в будь-якій ділянці публічного спілкування, а також проголошення діалектів української мови окремими мовами є несумісними з конституційно визначеним статусом української мови як державної.

4.8. Конституцією України підтверджено «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» (абзац п'ятий преамбули), згідно з чим до повноважень Верховної Ради України віднесено «визначення засад <...> реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (пункт 5 частини першої статті 85), до повноважень Кабінету Міністрів України — забезпечення реалізації «стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (пункт 1¹ статті 116), а Президентів України визначено роль гаранта «реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (частина третя статті 102).

4.9. Конституційний Суд України означив: «Мова — унікальний феномен, що є засобом соціалізації, формою реалізації творчого потенціалу кожної людини, а знання державної мови сприяє соціалізації особи та є засобом запобігання дискримінації» (абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 16 липня 2019 року № 10-р/2019).

4.10. Європейський суд із прав людини констатував таке: «<...> більшість держав, що є Сторонами Конвенції, вирішили надати одній або більше мовам статус офіційної мови чи державної мови та в такому статусі зафіксували їх у своїх відповідних конституціях. У цьому зв'язку Суд визнає, що для таких держав офіційна мова є однією із засадничих конституційних цінностей — так само, як і територія держави, структурна будова держави та державний прапор. Мова в жодному розумінні не є абстрактною цінністю. Її неможливо відокремити від того способу, в який її фактично застосовано її носіями. Отже, надаючи певній мові статусу своєї офіційної, держава в принципі бере на себе зобов'язання забезпечувати своїм громадянам право безперешкодно використовувати цю мову з метою як отримання, так і поширення інформації — не лише в їхньому приватному житті, але й у їхніх відносинах із органами публічної влади. Суд вважає, що насамперед саме з такого погляду слід розглядати заходи на захист означеної мови. Інакше кажучи, у понятті офіційної мови беззастережно є наявними певні суб'єктивні права, що належать носіям такої мови» [рішення у справі «*Mentzen v. Latvia*» від 7 грудня 2004 року (заява № 71074/01)]. Одним із таких суб'єктивних прав кожного громадянина України як споживача (у ролі читача, глядача, слухача) — безвідносно до етнічного походження — є право на отримання інформації державною мовою.

Громадянин України не має обов'язку володіти іншою мовою, ніж державна, тому надання йому — як споживачеві — поза його волею інформації іншою мовою, ніж державна, є порушенням його прав, що є несумісним із Конституцією України. Не відповідає конституційному статусові української мови як єдиної державної застосування режиму двомовності в публічному просторі шляхом змішування української мови з будь-якою іншою, зокрема коли телевізійне мовлення або радіомовлення в звуковій формі здійснюється одночасно двома мовами — українською та іншою, що не тільки становить порушення права громадянина України на отримання інформації державною мовою, а й спричиняє зовнішнє звуження простору вживання української мови, підриває зсередини саму її систему, спотворює її структуру, створює ґрунт для її внутрішнього розкладу, зумовлюючи її занепад.

5. Досліджуючи твердження суб'єкта права на конституційне подання про те, що приписи частини четвертої статті 13, частини п'ятої статті 21, частини третьої статті 22, частини п'ятої статті 25, частини першої статті 26, абзацу першого частини четвертої статті 39 Закону «входять у суперечність» зі статтями 10 та 11 Конституції України на тій підставі, що «вони фактично означають дискримінацію російськомовних громадян за мовною ознакою», та оцінюючи наведені в конституційному поданні аргументи на підтримання цієї юридичної позиції, Конституційний Суд України виходить із того, що перевірка нормативного акта на наявність у ньому дискримінаційних приписів потребує дослідження, у чому полягає його легітимна мета, а також чи має місце дискримінація в конкретному випадку, для чого слід з'ясувати передусім коло осіб (групу осіб), що перебувають у порівнянних на підставі певного критерію умовах, та чи є умови їхнього перебування відмінними від умов, у яких перебувають інші особи.

Із преамбули Закону випливає, що законодавець, ухвалюючи його, прагнув до посилення державотвірних і консолідаційних функцій української мови, підвищення її ролі в забезпеченні територіальної цілісності та національної безпеки України й мав на меті «створення належних умов для забезпечення і захисту мовних прав і потреб українців» (абзаци сьомий, восьмий). Призначення Закону полягає в урегулюванні повноформатного функціонування української мови як державної з урахуванням деяких особливостей застосування інших мов поряд із нею, а не порядку застосування мов корінних народів і національних меншин України.

У цьому контексті Конституційний Суд України вважає, що законодавче врегулювання застосування державної мови в нормативних актах, діловодстві та документообігу на території Автономної Республіки Крим (частина четверта статті 13 Закону), у сферах освіти (частина п'ята статті 21 Закону), науки (частина третя статті 22 Закону), друкованих засобів масової інформації (частини перша, п'ята статті 25 Закону), книговидавання та книгорозповсюдження (частина перша статті 26 Закону), у власних назвах органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (частини третя, четверта статті 39 Закону) відповідає легітимній меті Закону, джерелом якої є приписи частин першої, другої, п'ятої статті 10 та статті 11 Конституції України. Оскільки зазначені статті Закону не містять приписів, які можуть обмежувати вільний розвиток, використання і захист мов, що мають юридичний статус мов національних

меншин України (включно з російською), а також тих приписів, що перешкождали б державі сприяти розвитку самобутності, зокрема мовної, корінних народів і національних меншин України, то Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що ці статті Закону відповідають приписам частин першої, другої, п'ятої статті 10 та статті 11 Конституції України.

Стосовно кола осіб (групи осіб), щодо яких суб'єкт права на конституційне подання вбачає наявність у наведених статтях Закону приписів дискримінаційного характеру, — «російськомовних громадян» — Конституційний Суд України зауважує, що значна частина тих громадян України, які переважно або в певних комунікативних ситуаціях послуговуються російською мовою, водночас володіє і українською та застосовує її, коли це є доречним. У побутовому спілкуванні, а нерідко й у діловому, відбувається перемикання мовних кодів особистості — перехід з української мови спілкування на російську або навпаки. Пропорція активного використання кожної з цих мов у різних ділянках їх застосування, у різних комунікативних ситуаціях є величиною змінною. Виокремити «російськомовних громадян» України як соціально-демографічну групу неможливо. Фактично громадяни України здебільшого досі володіють російською мовою, а на час проголошення незалежності України — 24 серпня 1991 року — нею володіли майже всі громадяни України з огляду на функціонування російської мови в Союзі Радянських Соціалістичних Республік (далі — СРСР) як офіційної. Слід брати до уваги те, що штучне творення в Україні «російськомовних громадян» є результатом тривалої політики зросійщення не тільки етнічних українців, а й представників різних національних меншин. Зміна юридичного статусу України в 1991 році (перехід від стану частини СРСР, у якому панувала своя стратегія державної мовної політики й де російська мова була мовою міжнаціонального спілкування всіх народів, що населяли СРСР, їх штучної інтеграції в «нову спільноту — радянський народ», до стану незалежної держави, у якій — за визначенням — не могла зберігатися давніша мовна модель буття соціуму) зумовила докорінну зміну статусу української мови, яка відтоді посіла центральне місце в мовній структурі соціуму. Приписи Конституції України, насамперед статей 10 та 11, визначили таку модель мовного буття соціуму, що покликана забезпечити перехід від російсько-української двомовності (з виразним переважанням російської мови над українською в більшості визначальних ділянок мовокористування) до утвердження української мови в усіх ділянках публічного життя на всій території України. Такий перехід ще не завершено, його логічним наслідком є зміна простору функційного поля російської мови в Україні, зокрема його звуження, що об'єктивно зумовлено зміною функційного статусу цієї мови, визначеного Конституцією України. Нині всі раніше «російськомовні громадяни» України дедалі більше стають активно або пасивно українськомовними (а в багатьох комунікативних ситуаціях — виключно українськомовними), а частина з них — також кримськотатарськомовними, польськомовними, білоруськомовними, угорськомовними, румунськомовними, болгарськомовними тощо. У контексті порушеного в конституційному поданні питання істотно важливим є те, що «російськомовні громадяни» України не становлять одноцільної соціальної одиниці — такої, що як група осіб (коло осіб) має право на юридичний захист як етнічна або мовна одиниця (група), а є політичним конструктором, а не юридичною

категорією, на яку може поширюватися режим юридичного захисту, гарантований відповідними приписами Конституції України та інструментів міжнародного права. Словосполучка «російськомовні громадяни» є виразом зі сфери політичної риторики, що перейшов у побутове використання, проте йому бракує не тільки юридичної, а й семантичної визначеності.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що теза авторів клопотання про дискримінацію «російськомовних громадян» є юридично неспроможною, а законодавче врегулювання застосування державної мови в нормативних актах, діловодстві та документообігу на території Автономної Республіки Крим (частина четверта статті 13 Закону), у сферах освіти (частина п'ята статті 21 Закону), науки (частина третя статті 22 Закону), друкованих засобів масової інформації (частини перша, п'ята статті 25 Закону), книговидання та книгорозповсюдження (частина перша статті 26 Закону), у власних назвах органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (частини третя, четверта статті 39 Закону) не є дискримінаційним для кола осіб (групи осіб) у контексті приписів частини третьої статті 10 та статті 11 Конституції України.

6. Здійснюючи перевірку Закону на відповідність приписам статті 24 Конституції України, а саме частини першої (щодо принципу рівності громадян перед законом) та частини другої (щодо, як стверджують автори клопотання, «заборони привілеїв за мовними ознаками»), Конституційний Суд України виходить із такого.

6.1. На думку суб'єкта права на конституційне подання, підхід законодавця, який полягає у виокремленні з-поміж усіх інших мов, крім державної, лише кримськотатарської, а також англійської та інших офіційних мов Європейського Союзу, «порушує права і свободи всіх інших корінних народів і національних меншин, які проживають в Україні, зокрема, найбільшої етнічної меншини в Україні — росіян», що суперечить приписам частин другої та третьої статті 10, статті 11 Конституції України. Окреслюючи окремі приписи Закону як «вибіркове використання та вибіркового захист мови одного корінного народу та деяких інших мов національних меншин», що «надає привілеї для одних мовних груп (національних меншин) та обмежує права інших», автори клопотання стверджують про наявність у Законі прямих ознак дискримінації та його несумісність із принципом рівності громадян перед законом, що його встановлено приписом частини першої статті 24 Конституції України. У конституційному поданні також наголошено, що визначення Законом переліку мов, «до яких в Україні забезпечуються заходи, спрямовані на їх використання», але до якого внесено лише кримськотатарську, а також англійську та інші офіційні мови Європейського Союзу в умовах, коли «в Україні живуть представники понад ста націй», є дискримінаційним з огляду на те, що в такий спосіб фактично встановлено «пріоритет для використання англійської мови та інших офіційних мов Європейського Союзу, шляхом акцентування уваги саме на цих мовах, порівняно з російською мовою та іншими мовами національних меншин, вільний розвиток, використання і захист яких проголошується статтями 10, 11 Конституції України», тоді як «частина друга статті 24 Конституції України

встановлює заборону привілеїв за мовними ознаками», а частина третя статті 10 Конституції України гарантує «вільний розвиток, використання і захист, перш за все, російської мови».

6.2. Дослідивши порушене в конституційному поданні питання в цій площині, Конституційний Суд України зазначає, що аналіз приписів Закону свідчить, що в усіх випадках, коли в ньому йдеться про застосування в окремих ділянках публічного (суспільного) життя поряд із українською мовою як державною мов корінних народів або мов національних меншин України, то мова жодної національної меншини або корінного народу не виокремлюється, за єдиним винятком — у приписі частини четвертої статті 13 Закону йдеться про те, що на території Автономної Республіки Крим акти індивідуальної дії органів влади цієї адміністративно-територіальної одиниці України та органів місцевого самоврядування може бути оприлюднено в перекладі з державної мови кримськотатарською мовою як мовою корінного народу України. Слід зазначити, що на час ухвалення Закону в Україні корінним народом офіційно було визнано лише кримських татар (Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» від 20 березня 2014 року № 1140–VII). Із наведеного жодним чином не впливає, що Закон у цьому аспекті є дискримінаційним стосовно інших корінних народів або їхніх мов. Конституційний Суд України вважає, що припис частини четвертої статті 13 Закону не є дискримінаційним стосовно інших корінних народів та національних меншин України (включно з російською) також і тому, що в ньому йдеться не про юридичний наказ (імператив) застосовувати виключно кримськотатарську мову як таку, що їй надано якийсь окремий юридичний статус, а лише про можливе її застосування — додатково до імперативного застосування української мови як державної, але в перекладі з державної, лише на території цієї адміністративно-територіальної одиниці України та тільки стосовно актів індивідуальної дії. Цей припис виправданий щодо актів індивідуальної дії, адресатами яких є кримські татари як громадяни України, що володіють кримськотатарською мовою, а оприлюднення таких актів державною мовою не позбавляє будь-якого іншого громадянина України безвідносно до етнічного походження можливості ознайомитися з їх змістом з огляду на обов'язок кожного громадянина України володіти державною мовою.

Узагалі імператив оприлюднювати акти права державною мовою, навіть коли немає законодавчого припису щодо їх обов'язкового оприлюднення мовами корінних народів України, мовами національних меншин України та іншими (іноземними) мовами, не означає наявності заборони або обмеження стосовно оприлюднення текстів цих актів права в перекладі будь-якою мовою. Сам факт оприлюднення/неоприлюднення тексту акта права іншою, ніж державна, мовою не можна розглядати як обмеження прав будь-якого з етносів, що проживають в Україні.

Конституційний Суд України зазначав, що за браком відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності «корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і більш уразливому становищі, а тому потребують захисту з боку

держави, в якій вони проживають» (абзац одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 липня 2019 року № 10-р/2019). Установлений приписом частини четвертої статті 13 Закону порядок оприлюднення актів індивідуальної дії органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування жодним чином не є зазіханням на права, свободи та інтереси громадян України, які не є кримськими татарами. У такому порядку не слід убачати «привілей» для кримських татар або «вибірковий захист одного корінного народу». Конституційний Суд України розглядає цей припис Закону як захід підтримчої дії (*affirmative action*) для розвитку виражального ресурсу кримськотатарської мови з огляду на те, що Україна — це батьківщина не лише української, а й кримськотатарської мови, а батьківщиною кримськотатарського народу є Кримський півострів як невіддільна частина території України, і в жодній країні світу, крім України, ця мова не представлена статистично широким колом її носіїв. Російська мова та інші мови національних меншин, що проживають в Україні, мають різні функційні стилі відповідно до різноманітних ділянок використання (офіційно-ділової, дидактичної, мистецької тощо), оскільки вони є офіційними мовами відповідних національних держав, де відбувається їх природний структурний і функційний розвиток (окрім мови ромів), і через це російська мова не потребує спеціальних заходів підтримки для розвитку своїх виражальних ресурсів такою мірою, як цього потребує кримськотатарська мова.

Отже, твердження суб'єкта права на конституційне подання про те, що «вибіркове використання та вибірковий захист мови одного корінного народу» — кримськотатарського — спричиняє «порушення прав і свобод усіх інших корінних народів і національних меншин, які проживають в Україні, зокрема найбільшої етнічної меншини в Україні — росіян», є юридично необґрунтованим, тому підстав для визнання припису частини четвертої статті 13 Закону таким, що не відповідає частинам другій, третій статті 10, статті 11, частинам першій, другій статті 24 Конституції України, немає.

6.3. Здійснюючи перевірку Закону на відповідність Конституції України в частині твердження суб'єкта права на конституційне подання про те, що «норми Закону фактично встановлюють пріоритет для використання англійської мови та інших офіційних мов Європейського Союзу шляхом акцентування уваги саме на цих мовах, порівняно з російською та іншими мовами національних меншин», Конституційний Суд України зауважує, що у визначених Законом випадках, коли йдеться про застосування англійської мови у сферах освіти (стаття 21), науки (стаття 22), друкованих засобів масової інформації (стаття 25), користувацьких інтерфейсів комп'ютерних програм та вебсайтів (стаття 27), телекомунікацій та поштового зв'язку (стаття 35), транспорту (стаття 36), у назвах органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (стаття 39), так само йдеться не про юридичний наказ (імператив) застосовувати англійську мову, а про дозвіл на її застосування. Допустиме Законом у визначених ним випадках застосування англійської мови зумовлене особливим її статусом як світової мови та мови сучасної науки, ділової комунікації. У нинішньому світі англійська мова відіграє роль глобального посередника в спілкуванні

між народами. Такою самою є її роль у спілкуванні між представниками наукових і професійних спільнот. Для багатьох галузей науки міжнародно визнаним стандартом є послуговування англійською мовою як для виготовлення наукової продукції, так і для проведення міжнародних публічних наукових заходів, а володіння англійською мовою часто є вимогою при зайнятті певних наукових посад або для участі в колективних наукових дослідженнях. Підготування та оприлюднення наукових публікацій англійською мовою відкриває українським науковцям доступ до зарубіжних наукових досліджень, а зарубіжним науковцям — до результатів наукової діяльності їх українських колег. Визначені Законом випадки можливого застосування англійської мови є співвідносними з приписом частини четвертої статті 10 Конституції України (згідно з яким «держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування») у поєднанні з приписом частини третьої її статті 54 (відповідно до якого «держава сприяє розвиткові науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством»). Тому дозволена законодавцем можливість виконання англійською мовою дисертацій, авторефератів дисертацій та відгуків опонентів, виражена, зокрема, приписом частини третьої статті 22 Закону, не є дискримінацією представників національних меншин України. Такий законодавчий дозвіл слід розглядати як засіб інтегрування українських науковців у міжнародні наукометричні бази, що оперують насамперед англійськими публікаціями. Виходячи з викладеного Конституційний Суд України не вбачає підстав визнавати означені приписи Закону такими, що є дискримінаційними за мовною ознакою, та, відповідно, такими, що порушують припис частини другої статті 24 Конституції України. Адже створення державою на основі Закону сприятливих умов для вивчення й використання англійської мови та інших офіційних мов Європейського Союзу є вигодою не лише для тих осіб, що належать до національних меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, а й для будь-якого з громадян України безвідносно до їхньої рідної мови або етнічного походження.

Дозволенний (диспозитивний), а не наказовий (імперативний) характер властивий так само й приписам статей 21, 22, 25, 27, 32, 35, 36 Закону, відповідно до яких законодавець надав можливість застосовувати в окремих ділянках офіційні мови Європейського Союзу, інші, ніж англійська. Конституційний Суд України не вбачає в них дискримінаційного характеру за мовною ознакою, виключаючи їх несумісність із приписом частини другої статті 24 Конституції України.

6.4. Обстоюючи позицію, що приписи Закону, відповідно до яких дозволено поряд із державною мовою застосовувати кримськотатарську, а також англійську та інші офіційні мови Європейського Союзу, є дискримінаційними стосовно російської та інших мов національних меншин, які не є офіційними мовами Європейського Союзу, суб'єкт права на конституційне подання спирається на тезу, що припис частини третьої статті 10 Конституції України становить гарантію вільного розвитку, використання й захисту «перш за все, російської мови». Конституційний Суд України вважає таке твердження юридично хибним. Адже, по-перше, у приписі частини третьої статті 10 Конституції України слів «перш за все» немає. По-друге, припис частини другої статті 24 Конституції України забороняє будь-які

привілеї, зокрема за мовними ознаками. Рівностатусність більш потужних і менш потужних мов національних меншин безвідносно до кількості носіїв таких мов, що випливає з букви приписів як частини третьої статті 10, так і частини другої статті 24 Конституції України, означає, що вільний розвиток, використання й захист гарантовано всім мовам національних меншин України, включно з російською, на рівних засадах. Не може бути «ширшого» або «вужчого» використання будь-якої мови, що має юридичний статус мови національної меншини, зокрема російської, у будь-якій одиниці системи адміністративно-територіального устрою України, визначеної частиною другою статті 133 Конституції України, за винятком Автономної Республіки Крим, де відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України від 23 грудня 1998 року № 350–XIV зі змінами, встановлено, що «російська мова як мова більшості населення і прийнятна для міжнаціонального спілкування використовується в усіх сферах суспільного життя», та сформульовано деякі особливості її застосування в окремих ділянках публічного життя (як-от: виготовлення офіційних документів, що посвідчують статус громадянина в Автономній Республіці Крим; судочинство, нотаріальне провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, правнича допомога; робота пошти й телеграфу, підприємств, установ, організацій сфери обслуговування). Утім на решті території України межі вільного розвитку, використання й захисту російської мови окреслено її конституційним статусом — відповідно до припису частини третьої статті 10 Конституції України — як мови національної меншини, що поширюється на коло осіб, які за етнічним походженням є росіянами. Жодна з мов національних меншин, на яку поширюється припис частини третьої статті 10 Конституції України, не може мати привілейованого статусу, а її застосування має здійснюватися в такий спосіб, щоб це не обмежувало та не пригнічувало мовних прав інших.

6.5. Конституційний Суд України наголошує, що приписи окремих статей Закону, які регулюють застосування державної мови, зокрема, у таких сферах публічного (суспільного) життя, як трудові відносини (стаття 20), освіта (стаття 21), наука (стаття 22), культура (стаття 23), телебачення і радіомовлення (стаття 24), друковані засоби масової інформації (стаття 25), книговидання та книгорозповсюдження (стаття 26), користувацькі інтерфейси комп'ютерних програм та вебсайтів (стаття 27), публічні заходи (стаття 29), обслуговування споживачів (стаття 30), спорт (стаття 34), телекомунікації та поштовий зв'язок (стаття 35), діловодство, документообіг, листування і звітність (стаття 37), цілком відповідають викладеним у преамбулі Закону мотивам його ухвалення та його легітимній меті, які полягають у забезпеченні повноцінного функціонування української мови відповідно до її юридичного статусу як державної в усіх сферах публічного (суспільного) життя на всій території України. Установлений Законом як спеціальним законом порядок застосування української мови саме в такому статусі в зазначених сферах публічного (суспільного) життя жодним чином не зазіхає на вільний розвиток, використання й захист тих мов, включно з російською, що на них поширено дію припису частини третьої статті 10 Конституції України, згідно з яким таким мовам надано статус мов національних меншин, а їх розвиток, викори-

стання й захист мають здійснюватися лише в межах означеного конституційно їх юридичного статусу. Попри те, що російська мова, за твердженням суб'єкта права на конституційне подання, є «рідною мовою для найчисельнішої етнічної меншини в Україні», режим її вільного розвитку, використання й захисту за приписом частини третьої статті 10 Конституції України обмежено рамками її юридичного статусу як мови національної меншини. Зміна обсягу функційного поля російської мови в Україні, що є об'єктивним наслідком утвердження української мови як єдиної державної в Україні, не створює жодних загроз збереженню, вільному розвитку, використанню й захистові російської мови як мови національної меншини.

Відсутність у Законі приписів, що виокремлювали б застосування російської мови як мови національної меншини, не можна вважати порушенням припису частини третьої статті 10 Конституції України (відповідно до якого в Україні гарантується вільний розвиток, використання й захист мов національних меншин), припису статті 11 (згідно з яким держава сприяє розвитку, зокрема, мовної самобутності національних меншин) та припису частини другої статті 24 Конституції України (відповідно до якого встановлено заборону на привілеї чи обмеження, зокрема, за мовними ознаками). Те, що законодавець, діючи згідно з приписами частини п'ятої статті 10, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України, ухвалив спеціальний закон, призначенням якого є регулювання порядку застосування української мови з метою її утвердження як державної та забезпечення її повноцінного функціонування саме в такому юридичному статусі на всій території України, не виключає потреби в ухваленні законодавцем іншого закону (інших законів), предмет регулювання якого (яких) становили б і такі питання, як режим вільного розвитку, використання й захисту тих мов, яким відповідно до припису частини третьої статті 10 Конституції України визначено статус мов національних меншин, та режим сприяння державою розвитку, зокрема, мовної самобутності національних меншин — відповідно до припису статті 11 Конституції України (про що зазначено в пункті 3 статті 3, частині другій статті 23, частині другій статті 29, частині третій статті 32 Закону, якими встановлено, що порядок застосування мов корінних народів і мов національних меншин України у відповідних сферах публічного (суспільного) життя визначається «законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України»). До того ж згідно з абзацом другим підпункту 3 пункту 8 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону Кабінетові Міністрів України було доручено підготувати й подати на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо «порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин».

Конституційний Суд України зазначає, що твердження авторів клопотання про те, що за Законом «російська мова на законодавчому рівні повністю виключається» з розгалуженої низки сфер публічного життя (як-от: трудові відносини, освіта, наука, культура, телебачення і радіомовлення, друковані засоби масової інформації, книговидання та книгорозповсюдження, користувацькі інтерфейси комп'ютерних програм та вебсайтів, публічні заходи, обслуговування споживачів, спорт, телекомунікації та поштовий зв'язок, діловодство, документообіг, листування «та інші сфери життя громадян»), не дістало підтвердження при аналізі Конституційним Судом України тексту Закону, а тому не відповідає дійсності. Закон

не містить жодних імперативних заборон щодо використання російської мови. До того ж низка статей Закону допускає поряд із українською мовою як державною недискримінаційне використання російської мови в багатьох випадках. Так, стаття 20 Закону визначає, коли в сфері трудових відносин може застосовуватись інша мова, ніж державна (що не виключає можливості застосування й російської мови); у сфері освіти стаття 21 Закону гарантує право навчання мовою відповідної національної меншини (отже, й російською) в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, а також право на вивчення мови відповідної національної меншини (отже, й російської) у комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства та можливість вивчення мови національної меншини (отже, й російської) здобувачами, за їхнім бажанням, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти; у сфері науки стаття 22 Закону допускає можливість публікувати в міжнародних фахових виданнях наукові статті будь-якою мовою (отже, й російською); у сфері культури стаття 23 Закону допускає можливість застосування інших мов, ніж державна (така можливість поширюється й на російську мову); у сфері телебачення й радіомовлення стаття 24 Закону допускає застосування мов національних меншин (отже, й російської); у сфері книговидавання та книгорозповсюдження стаття 26 Закону допускає виготовлення й розповсюдження видавничої продукції мовами національних меншин (отже, й російською); у сфері користувацьких інтерфейсів комп'ютерних програм та вебсайтів стаття 27 Закону допускає можливість виконання версій інтернет-представництв іншими мовами, ніж державною (отже, й російською); у сфері публічних заходів стаття 29 Закону допускає можливість застосування іншої мови, ніж державна, зокрема мов національних меншин (отже, й російської); у сфері обслуговування споживачів стаття 30 Закону допускає застосування інших мов, ніж державна (що не виключає можливості застосування російської мови); у сфері спорту відповідно до статті 34 Закону можуть застосовуватись інші мови, ніж державна (що не виключає можливості застосування й російської мови); у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку стаття 35 Закону допускає можливість застосування інших мов, ніж державна (що не виключає можливості застосування й російської мови); у сфері звернень до громадських об'єднань, політичних партій та інших юридичних осіб стаття 38 Закону допускає можливість виконання звернень іншими мовами, ніж державна (що не виключає можливості застосування російської мови). Зміну обсягу функційного поля російської мови шляхом його звуження порівняно з попереднім станом, що відбувається як об'єктивний процес унаслідок визначеного Конституцією України іншого функційного статусу цієї мови, не можна вважати її повним виключенням із мовного життя соціуму, а відповідно — підставою для твердження про порушення її «вільного розвитку, використання й захисту».

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що твердження суб'єкта права на конституційне подання про те, що «російська мова на законодавчому рівні повністю виключається» зі сфер, що їх регулюють відповідні статті Закону (зокрема, статті 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 34, 35, 38), спричиняючи порушення приписів частини третьої статті 10, статті 11 Конституції України, позбавлене юридичного підґрунтя. У цій частині Закон є таким, що відповідає Конституції України.

Зважаючи на те, що в тій низці приписів Закону, конституційність яких оспорує суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про їх невідповідність статтям 10, 11 Конституції України, значиться припис частини п'ятої статті 21 Закону, Конституційний Суд України наголошує, що текст цієї норми Закону є тотожним текстові частини четвертої статті 7 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами (далі – Закон № 2145–VIII), який уже був предметом перевірки Конституційним Судом України на конституційність. У цьому зв'язку Конституційний Суд України нагадує, що наслідком тієї перевірки Закон № 2145–VIII було визнано таким, що відповідає Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 16 липня 2019 року № 10-р/2019), на підставі чого констатує й конституційність припису частини п'ятої статті 21 Закону.

7. Конституційний Суд України дослідив питання щодо заявленої суб'єктом права на конституційне подання неконституційності приписів частин першої, другої статті 7 Закону через покладання обов'язку на особу, яка має намір набутти громадянство України, засвідчити відповідний рівень володіння державною мовою, що його визначає Національна комісія зі стандартів державної мови, а такий обов'язок «не поширювався на осіб, які мали певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі)» в період, що передував ухваленню Закону, і що автори клопотання розглядають як порушення припису частини третьої статті 22 Конституції України, який забороняє звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Наголошуючи на неприпустимості застосованої в конституційному поданні дискримінаційної лексики (як-от: слова «сліпі», «глухі», «німі»), Конституційний Суд України зазначає, що режим набуття громадянства України саме до ухвалення Закону був, а не внаслідок його ухвалення став дискримінаційним стосовно осіб із особливими потребами. Адже в такому разі громадянином України могла стати особа, яка не володіла українською мовою, потрапляючи в неоднакові умови порівняно з тими, хто нею володів, і, як наслідок, — будучи виключеною з окремих ділянок повноцінного суспільного життя. Незнання державної мови, до того ж на належному рівні, автоматично обмежує можливості особи повноцінно реалізувати весь обсяг прав і свобод, що їх має громадянин держави. Увесь сучасний цивілізований світ дотримується підходу, за якого держава має забезпечити максимальне включення (інклюзію) осіб з особливими потребами (осіб із інвалідністю), їх інтеграцію в загальний ритм життя суспільства в усіх його проявах. Особам із особливими потребами має бути створено умови, за яких вони почуватимуть себе рівними з рештою громадян — як на етапі прийняття до громадянства України, так і упродовж усього подальшого їхнього життя та повноцінної реалізації своїх прав і свобод. Норми Закону спрямовано на створення саме таких умов.

8. Здійснивши перевірку того, чи є дискримінаційним, а тому не відповідає вимогам статті 24 Конституції України, запровадження приписами статей 9, 10 Закону «різних механізмів (без об'єктивних критеріїв розмежування) підтвердження рівня володіння державною мовою стосовно осіб, які претендують на обрання чи призначення на посади у сфері державного управління», Конституційний Суд України не вбачає жодних ознак дискримінації в тому порядку, що його зако-

нодавець установив статтями 9, 10 Закону, коли для зайняття однієї категорії посад рівень володіння державною мовою засвідчує документ про повну загальну середню освіту, а для іншої категорії посад — державний сертифікат про рівень володіння державною мовою, що його видає Національна комісія зі стандартів державної мови. Усі особи, які є кандидатами на зайняття відповідної посади, перебувають в однакових умовах, а отже, є юридично рівними, як і гарантує припис частини першої статті 24 Конституції України, оскільки до них висунуто одну й ту саму вимогу — надати відповідний документ, що засвідчує рівень володіння державною мовою. Твердження суб'єкта права на конституційне подання стосовно того, що Законом бракує «об'єктивних критеріїв розмежування», які були б підставою «запровадження різних механізмів» підтвердження рівня володіння державною мовою, також є юридично хибним, адже визначені статтею 9 Закону категорії посад, для зайняття яких слід мати той чи той відповідний документ (державний сертифікат про рівень володіння державною мовою або документ про повну загальну середню освіту), є тими об'єктивними критеріями, що за ними визначається, який саме з двох видів документів має надати особа, що претендує на зайняття відповідної посади. Конституційний Суд України зазначає, що запроваджений Законом диференційований підхід до підтвердження рівня володіння державною мовою є цілком виправданим з огляду на покладену в його основу логіку: що вищий кваліфікаційний рівень посади — то вищі вимоги до вмінь і навичок претендента на посаду. На цій підставі Конституційний Суд України вважає статті 9, 10 Закону такими, що не є дискримінаційними та відповідають Конституції України.

9. У конституційному поданні стверджується, що приписи статей 24, 25, 26 Закону «не повною мірою узгоджуються» з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007 у справі про розповсюдження іноземних фільмів. Щодо цього Конституційний Суд України зазначає, що оспорювані приписи Закону не містять заборони на використання російської мови як мови національної меншини України у сферах телебачення і радіомовлення (стаття 24), друкованих засобів масової інформації (стаття 25), книговидання та книгорозповсюдження (стаття 26). Зважаючи на те, що в Рішенні Конституційного Суду України, на яке посилається суб'єкт права на конституційне подання, йдеться про «обов'язкове дублювання або озвучення чи субтитрування державною мовою іноземних фільмів перед їх розповсюдженням в Україні», а також міститься висновок, що такий установлений законодавцем обов'язок «не порушує прав національних меншин на використання своєї мови в галузі кінематографії» (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007), Конституційний Суд України не вбачає неузгодженості між оспорюваними приписами Закону та його Рішенням від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007.

10. Посилаючись на припис частини першої статті 8 Конституції України та, зокрема, на Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, автори клопотання пов'язують питання дотримання/недотримання

процедури ухвалення Закону з вимогою юридичної визначеності як складником «принципу верховенства права», стверджуючи, що «порушення законодавчої процедури стосується зокрема положення про передбачуваність ситуації, оскільки прийняття закону мало б не відбутись або закон мав би бути в іншій редакції якби законодавча процедура була дотримана». У цьому контексті Конституційний Суд України зауважує, що вимога юридичної визначеності як складовий елемент «верховенства права» стосується якості актів права та їх приписів, а не «ситуації». У спеціальному Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя» зазначено, що вимога юридичної визначеності як складовий елемент правовладдя («верховенство права») в аспекті передбачності актів права означає, що їх приписи «мають бути <...> передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними» (CDL-AD(2016)007, пункт II.B.3.58). Такі вимоги щодо якості актів права та їх приписів висунуто з метою забезпечення, зокрема, їх однозначності. Юридичної визначеності будь-якого нормативного акта (або його окремого припису) неможливо досягти, якщо текст акта (його припису) є двозначним (багатозначним). Особлива роль у цій ділянці належить державній мові. Юридична визначеність — це передовсім недвозначність. Недвозначність найповніше досягається в однорідному мовному середовищі. Приписи національного права (конституції, законів, підзаконних актів тощо) пов'язані спільністю фахової (правничої) термінології, а також фоновими знаннями юридично значущих слів і висловів. Такі фонові знання є невідокремною частиною мовної компетенції носіїв української мови, тому саме завдяки їй застосуванню як єдиної державної є можливим представити волю національного нормотворця, зокрема законодавця, у її автентичному вираженні. У цьому полягає один із найважливіших чинників функціонування української мови як державної, забезпечення чого є легітимною метою Закону. На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що Закон не суперечить приписові частини першої статті 8 Конституції України.

11. Автори клопотання стверджують, що ухвалення Закону не узгоджується з приписом статті 91 Конституції України, відповідно до якого «саме до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів». Конституційний Суд України вважає таке твердження суб'єкта права на конституційне подання юридично безпідставним, адже Закон ухвалено не будь-яким іншим органом державної влади, а саме Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України), якого уповноважено Конституцією України ухвалювати закони (пункт 3 частини першої статті 85, стаття 91 Конституції України), зокрема й ті, що визначають порядок застосування мов (пункт 4 частини першої статті 92 Конституції України), до яких і належить Закон, що є предметом перевірки на конституційність. У рамках конституційного провадження не виявлено жодних перешкод для здійснення Верховною Радою України повноважень, визначених статтею 85 Конституції України. Тому підстав для визнання Закону таким, що його ухвалено з порушенням статей 85, 91 Конституції України, немає.

12. Суб'єкт права на конституційне подання просить визнати частину десятої статті 1, частину третю статті 24 Закону такими, що не відповідають статтям 10, 11 Конституції України. Конституційний Суд України констатує, що стаття 1 Закону містить вісім частин, а стаття 24 Закону — одну частину.

13. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) здійснила експертну оцінку Закону на відповідність застосовним міжнародним інструментам, зокрема Рамковій конвенції, Європейській мовній хартії, статтям 26, 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, статті 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та Протоколу № 12 до Конвенції, покликаючись, зокрема, на практику тлумачення статті 14 Конвенції Європейським судом із прав людини. Відповідно до цієї практики «дискримінація означає неоднакове ставлення, без об'єктивного та обґрунтованого виправдання, до осіб, що перебувають у однакових ситуаціях. „Брак об'єктивного та обґрунтованого виправдання“ означає, що така відмінність у ставленні не переслідує „легітимної мети“ або бракує „обґрунтованих відносин домірності між застосованими засобами та метою, що її жадано досягти“». У цьому аспекті Європейський суд із прав людини наголосив, що за статтею 14 Конвенції державам належить простір обдумування (*margin of appreciation*), утім «обсяг, що його має Держава-учасниця, є різноманітним відповідно до обставин, теми питання та суті справи» [рішення у справі «Sejdi and Finci v. Bosnia and Herzegovina» від 22 грудня 2009 року (заяви № 27996/06 та № 34836/06), § 42]. Водночас Венеційська Комісія зауважила, що вона ухиляється від висновків у цій площині стосовно того, чи відповідає Закон приписам Конституції України, з огляду на те, що це належить до компетенції Конституційного Суду України [Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної від 9 грудня 2019 року, Документ CDL-AD(2019)032, § 26) (далі — Висновок)].

У Висновку Венеційська Комісія висловила критично з приводу наявного в Законі диференційованого підходу до застосування мов корінних народів, мов національних меншин, що належать до офіційних мов Європейського Союзу, та мов національних меншин, що не є офіційними мовами Європейського Союзу. У цьому контексті Венеційська Комісія зауважила, що «аби його не сприймати за дискримінаційне, будь-яке диференційоване ставлення до національних меншин має бути належним чином виправдане» (§ 41 Висновку).

13.1. Конституційний Суд України зазначає, що, з одного боку, інструменти міжнародного права, зокрема Рамкова конвенція та Європейська мовна хартія, не покладають на державу обов'язку надавати однаковий захист кожній окремій національній меншині (меншинній групі), а з другого — надають державі широкий простір обдумування (*wide margin of appreciation*), щоб визначитися в питанні запровадження власної моделі реалізації права національних меншин на збереження своєї національної ідентичності. Отже, реалізація конкретних прав національних меншин залежить від своєрідних обставин у кожній державі. У цій площині істотне значення мають, зокрема, історичний контекст, рівень поширення мови відповідної національної меншини, стан і рівень поширення державної мови,

а також геополітична ситуація. Окрім того, Конституційний Суд України зважає на припис статті 5 Європейської мовної хартії, з якого випливає: «той факт, що держава, ратифікувавши Хартію, взяла на себе зобов'язання стосовно <...> [певної] мови, не може бути використано іншою державою, що має особливий інтерес у цій мові, або носіями цієї мови як привід для вчинення будь-якої дії, що є згубним для суверенітету та територіальної цілісності держави» (Пояснювальна доповідь до Європейської мовної хартії, пункт 55).

13.2. Конституційний Суд України вважає юридично виправданим застосований у Законі диференційований підхід до вибору моделей захисту мов національних меншин і мов корінних народів України. Корінні народи України не мають власної держави-матері (*kin-State*), через що перебувають у вразливому становищі й можуть розраховувати лише на Україну як єдиного гаранта їхніх мовних прав, а Україна має право застосовувати заходи підтримчої дії (*affirmative action*) з метою створення додаткових гарантій збереження їхньої ідентичності. Такий підхід законодавця, на думку Конституційного Суду України, не порушує принципу рівності в правах, що його містить припис частини першої статті 24 Конституції України, з якого випливає, що за певного стану допускається (і навіть вимагається) відмінне ставлення до осіб, що перебувають в однакових умовах, якщо на те є об'єктивне та обґрунтоване виправдання.

13.3. У питанні про регламентований Законом порядок застосування мов національних меншин України, що є офіційними мовами Європейського Союзу, Конституційний Суд України так само застосовує зафіксований приписом частини першої статті 24 Конституції України принцип рівності в правах і свободах виходячи з того, що за певного стану припустиме диференційоване ставлення до осіб, що належать до національних меншин, якщо для цього є об'єктивне й виправдане підґрунтя. Неоднакове ставлення до осіб можна визнати дискримінацією лише в тому разі, якщо воно не є виправданим. Щоб оцінити, чи наявна в Законі дискримінація в заявленому суб'єктом права на конституційне подання аспекті, слід з'ясувати, чи були конституційні підстави для застосування законодавцем неоднакового підходу до осіб або груп осіб, які перебувають у порівнянних за певним критерієм умовах.

Конституційний Суд України вважає, що наявний у Законі підхід, в рамках якого диференційовано застосування мов національних меншин України, що належать до офіційних мов Європейського Союзу, та мов національних меншин України, що не є офіційними мовами Європейського Союзу, має конституційну основу. Її становлять припис преамбули Конституції України, яким підтверджено «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», та приписи пункту 5 частини першої статті 85, частини третьої статті 102, пункту 1¹ статті 116 Конституції України, згідно з якими, зокрема, Верховній Раді України надано повноваження визначати засади, Президентові України визначено роль гаранта, а на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок — щодо реалізації «стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Підтвердження конституцією давцем, зокрема, «незворотності європейського курсу України» та визначення «курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі стратегічним» вказує на бажання України просуватися до цінностей єдиної Європи. Європейський Союз є міжнародною організацією, заснованою на тріаді принципів спільної спадщини європейських народів. Та сама тріада принципів лежить в основі заснування Ради Європи, членом якої з відповідними обов'язками й зобов'язаннями є Україна від 1995 року. Конституційний Суд України зазначає, що однією із засад українського конституційного ладу є правовладдя, що його виражено через формулу: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» (частина перша статті 8 Конституції України). «Верховенство права» (правовладдя) як невідокремний елемент системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, належить до тріади принципів спільної спадщини європейських народів поряд із такими її складниками, як правдива демократія й людські права. У рамках спільного юридичного простору Європи існує консенсус щодо стрижневих елементів правовладдя.

Приписи Закону, які дають змогу застосовувати в певних ділянках суспільного життя мови національних меншин, що водночас є офіційними мовами Європейського Союзу, слід розглядати як інструмент просування України до цінностей єдиної Європи та можливої в майбутньому участі України в її подальшому формуванні. Якщо брати до уваги, наприклад, приписи Закону щодо сфери освіти (зокрема, в питанні викладання меншинною мовою та вивчення її), то слід зважати на те, що в Пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції зазначено, що за статтею 14 Конвенції державі залишено «широкі межі дискреції» стосовно того, як їй діяти в цій ділянці (пункт 75). Це дозволяє враховувати особливості конституційної системи, історичну та геополітичну ситуацію окремішньої держави. На підставі цього Конституційний Суд України вважає, що встановлений Законом режим застосування в певних сферах суспільного життя мов національних меншин України, що водночас є офіційними мовами Європейського Союзу, не є порівняним із режимом застосування мов, що не є водночас офіційними мовами Європейського Союзу. Тому, на думку Конституційного Суду України, в обставинах справи щодо конституційності Закону, що є предметом конституційного провадження, в цій частині немає дискримінаційного ставлення до певних осіб або груп осіб. За цих обставин слід також зважати на те, що окремі мови, посідаючи провідне місце в міжнародному спілкуванні (як-от англійська, іспанська, французька тощо), не є мовами національних меншин України. Отже, підстав для визнання Закону таким, що уможливорює дискримінаційне ставлення до певних осіб або груп осіб, у цій частині немає.

13.4. Теперішня мовна ситуація в Україні є багатокомпонентною, їй властиві неподолані остаточно наслідки мовної політики часів СРСР. Доказом того є визнання судами (в адміністративних і цивільних справах) фактів дискримінації етнічних українців унаслідок протиправної відмови державних органів та юридичних осіб приватного права, діяльність яких пов'язана з наданням послуг споживачам, надати інформацію українською мовою. Одним із сучасних об'єктивних чинників є

те, що українська мова в Україні, попри її юридичний статус державної, як і раніше, усе ще залишається в стані, що загрожує її існуванню, а тому потребує як заходів особливого захисту, що випливають із приписів статті 3 Хартії (унаслідок того, що в окремих місцевостях етнічні українці опинилися в становищі дискримінованої національної меншини у власній країні), так і заходів підтримчої дії (*affirmative action*) з боку держави в Україні загалом.

13.5. Із Рамкової конвенції не випливає право осіб, що належать до національних меншин, здобувати освіту лише рідною мовою. Відповідно до пункту 3 статті 14 Рамкової конвенції держава має право встановлювати суворіші вимоги щодо рівня оволодіння державною мовою, рівночасно забезпечуючи оволодіння навчальним змістом, пов'язаним з мовою, етнокультурою національної меншини. В українській системі освіти забезпечено оволодіння українською мовою на такому рівні, щоб кожен учень міг вільно розвивати свою особистість, стати самостійним і розвинутим членом українського суспільства. Водночас особам, що належать до національних меншин, забезпечено можливість здобути освіту в рамках освітньої програми національних меншин та зберегти свою мову, ідентичність і культуру. Закон дозволяє поєднувати пріоритети політики щодо державної мови в умовах пострадянського суспільства з потребами європейської демократичної культури. Законодавець установив Законом доцільний (розумний) перехідний період для запровадження системи пропорцій використання державної мови, забезпечивши щадний режим підготовки учнів до запроваджуваних змін. Навчання державною мовою — найдієвіший спосіб, що забезпечує інтеграцію суспільства. А реалізація національними меншинами своїх прав не може бути спрямована на сегрегацію та загрозовувати єдності суспільства. Крім того, володіючи державною мовою, особа має можливість порівнювати й критично оцінювати отримувану інформацію та якісно брати участь у політичному дискурсі, що є невіддільною частиною демократичного ладу держави, задекларованого в преамбулі Конституції України та визначеного її статтею 1. Отже, Конституційний Суд України вважає, що законодавче врегулювання, метою якого є утверджувати українську мову як державну, захищає також і демократичний лад нашої держави, а дібрані законодавцем засоби в рамках застосованого в Законі диференційованого підходу є домірними легітимній меті, що її переслідувано в Законі.

13.6. Важливо враховувати особливі історичні обставини, що склалися внаслідок цілеспрямованого насильного зросійщення України, яке тривало не одне століття під час перебування України в складі спочатку царської Росії, а згодом — СРСР. За часів царської Росії на використання української мови було накладено низку заборон. За радянських часів після нетривалого періоду українізації відбувалося масове знищення активних носіїв української мови, витіснення її практично з усіх сфер публічного (суспільного) життя. Шляхом репресій, «розстріляного відродження», голодоморів, запровадження вищої освіти лише російською мовою, «гармонізації словників» тощо українська мова стала жертвою лінгвоциду, а українське суспільство зазнало тотального зросійщення. Застосування російської мови в повсякденному житті було дозволено без обмежень, в офіційному житті —

обов'язковим, тоді як української мови — максимально обмежено. Водночас особливо від 1930-х років українську мову комуністична влада навмисно штучно наближувала до російської не лише за лексикою, а й фонетикою, граматиною, синтаксисом, що зумовило її істотне спотворення. На момент розпаду СРСР у всіх сферах суспільного життя як мова спілкування панувала російська мова. Політику зросійщення було спрямовано на асиміляцію та пригнічення національної ідентичності українців та інших народностей, кінцевим результатом чого мало бути постання радянського народу як «нової історичної соціальної і інтернаціональної спільності людей, що інтегрує в монолітну соціалістичну єдність усіх класів і соціальних груп, усіх націй та народностей СРСР» (Українська радянська енциклопедія. — Т. 9. — К., 1983. — С. 260). У сфері освіти особлива увага надавалася оволодінню російською мовою та формуванню шкіл, у яких єдиною мовою навчання була російська, тобто фактично було створено сегрегаційну систему освіти. Конституційний Суд України зазначає, що сегрегаційний характер був властивий системі освіти також і в тих випадках, коли єдиною мовою навчання була інша, ніж російська, мова національної меншини. Унаслідок усього цього сформувалася асиметрія мовних знань. Навіть після проголошення незалежності України в 1991 році й до ухвалення Конституції України 1996 року за чинним на той час конституційним правопорядком (стаття 73 Конституції України 1978 року зі змінами) поряд із українською мовою дозволялося використовувати російську мову (як і будь-яку іншу національну мову) «в роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях проживання більшості громадян інших національностей». Не втрачаючи свого панівного становища в суспільстві упродовж тривалого подальшого періоду, російська мова здобула законодавчо той самий рівень захисту, що й державна, тоді як на конституційному рівні регулювання вимагається верховенство української мови як єдиної державної. Лише з ухваленням Конституції України 1996 року російська мова втратила той офіційний статус, який вона мала за радянського часу та в пострадянський період до 28 червня 1996 року, і набула юридичного статусу мови національної меншини. Сегрегаційний характер був властивий системі освіти й у тих випадках, коли єдиною мовою навчання була інша, ніж російська, мова національної меншини, допоки Верховна Рада України не ухвалила 5 вересня 2017 року Закон № 2145–VIII. До ухвалення Закону № 2145–VIII освітня модель навчання дітей з національних меншин у закладах дошкільної, початкової та загальної середньої освіти забезпечувала навчання виключно їх рідною мовою, а державна мова вивчалась як окремий предмет, наслідками чого стали: низький рівень розуміння державної мови та володіння нею; використання російської мови, а не державної, як засобу міжетнічного спілкування; утворення спільнот (громад), ізольованих від участі в загальносуспільному житті та демократичному процесі. Конституційний Суд України уже перевіряв Закон № 2145–VIII на предмет відповідності Конституції України і визнав його таким, що відповідає Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 16 липня 2019 року № 10-р/2019). Конституційний Суд України вважає, що будь-яка форма повернення до системи освіти, що має сегрегаційний характер, є недопустимою.

13.7. Теперішній стан української мови та її застосування в низці комунікативних ситуацій публічної сфери суспільного життя фактично все ще не відповідає юридичному статусу державної мови. Поширеним явищем є лінгвальне самообмеження населення, яке послуговується лише російською або іншою мовою національної меншини і не прагне оволодівати українською мовою. Незнання державної мови громадянами України не можна сприймати як норму з огляду на те, що українська мова набула конституційного статусу державної ще 27 жовтня 1989 року, коли Верховна Рада Української РСР ухвалила Закон Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» № 8303–XI. Період часу понад тридцять років є більш ніж достатнім для оволодіння державною мовою.

На сьогодні російська мова в Україні внаслідок свого панування упродовж кількох століть залишається найуживанішою мовою національних меншин. Немає підстав вважати російську мову zagrożеною. Обсяг реального використання російської мови в Україні за багатьма показниками є рівним або вищим від обсягів використання державної мови, що може зумовити витіснення української мови на функційну периферію. На рівні державної політики, що її законодавець визначив Законом, можливості реалізації мовних прав росіянами як національною меншиною ніяк не обмежено, зміст та обсяг таких прав не звужено. У світлі принципу рівноправності й недискримінації (стаття 24 Конституції України) більш сприятливе ставлення до російської мови означало б створення для цієї мови привілеїв порівняно з іншими мовами національних меншин.

13.8. Конституційний Суд України бере до уваги як об'єктивну обставину й те, що «Російська Федерація як держава-агресор — джерело довгострокових системних загроз національній безпеці України» (пункт 39 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року „Про Стратегію національної безпеки України“» від 14 вересня 2020 року № 392/2020). Влада Російської Федерації використовує російську мову як один із інструментів геополітичної експансії, унаслідок чого створено загрозу загострення міжетнічних стосунків. Мовне питання від початку постання України як незалежної держави є одним із головних у веденні Російською Федерацією гібридної війни проти України. Трагічні наслідки таких дій з боку Російської Федерації для нашої держави виявилися в збройній агресії проти України, коли Російська Федерація здійснила окупацію частини території України — Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також в Донецькій та Луганській областях з утратою Україною на цій частині території свого суверенітету. Так, зокрема, Голова Конституційного Суду Російської Федерації юридично обґрунтовував розпочату Російською Федерацією 20 лютого 2014 року окупацію Автономної Республіки Крим тим, що Верховна Рада України 23 лютого 2014 року ніби уневажила Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон № 5029–VI), стверджуючи, зокрема, що, «коли Верховна Рада скасувала закон про регіональні мови, тобто позбавила майже 2 мільйони мешканців Криму права офіційно використовувати рідну мову, російськомовна більшість мешканців

півострова була глибоко ображена й обурена. <...> Дуже занепокоїлася й Росія <...> щодо переважної російськомовної більшості кримчан, у якої з Росією давні й широкі родинні зв'язки. <...> У зв'язку з цим Росія не могла не згадати <...> про новий, засадничий принцип міжнародного права, якого ще не введено офіційно до Статуту ООН, але який є загальновизнаним і вже широко застосовується. А саме — про принцип „обов'язок захищати“, який вимагає, щоб міжнародна спільнота безпосередньо захистила громадян країни, котра грубо порушує засадничі права власних громадян, включно з правом на життя й безпеку, та не хоче або не може припинити такі порушення. <...> Тобто Росія стосовно Криму лише поспіхом виправляла <...> грубі порушення новою київською владою ключових прав і свобод власних громадян <...>. При цьому Росія [ввела] в Крим додатковий військовий контингент <...>» (В. Зорькин. Право и только право: О вопиющих правонарушениях, которые упорно не замечают // «Российская газета», 2015 р., 23 березня). Проте факт, що юридично встановленою й офіційно визнаною датою початку збройної агресії Російської Федерації проти України є 20 лютого 2014 року, а Верховна Рада України кількома днями пізніше — 23 лютого 2014 року — ухвалила Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність Закон України „Про засади державної мовної політики“» (Закон № 5029–VI), який не було підписано в порядку, встановленому статтею 94 Конституції України, є неспростовним доказом того, що Російська Федерація використовує російську мову як один із інструментів своєї геополітичної експансії. Посадовці держави-агресора виправдовують окупацію Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та частин Донецької і Луганської областей України нібито скасуванням Верховною Радою України 23 лютого 2014 року Закону № 5029–VI. Однак насправді Закон № 5029–VI після окупації частини української території Російською Федерацією був чинним ще чотири роки і Конституційний Суд України визнав його неконституційним лише у 2018 році (Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

До того ж 5 березня 2020 року Державна Дума Федеральних Зборів Російської Федерації ухвалила, 11 березня 2020 року Рада Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації схвалила, а 18 березня 2020 року Президент Російської Федерації підписав та оприлюднив Федеральний закон, який уможливорює визнання (за спрощеною процедурою) «громадян України, що вільно володіють російською мовою <...> носіями російської мови» [стаття 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 22, ст. 2031)]. Державна Дума Федеральних Зборів Російської Федерації 17 квітня 2020 року ухвалила, Рада Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації схвалила, а 24 квітня 2020 року Президент Російської Федерації підписав та оприлюднив подальші зміни в цій ділянці, спростивши режим набуття громадянства Російської Федерації, зокрема, громадянами України: для них скасовано вимогу неодмінного проживання в Росії впродовж 5 років [Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „О гражданстве Российской Федерации“ в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» от 24 апреля 2020 года № 134-ФЗ (Собрание законодательства

Российской Федерации, 2020, № 17, ст. 2712)]. Президент Російської Федерації того ж дня видав указ, дію якого поширено виключно на громадян України, установивши, що «особи, які постійно проживають на територіях окремих районів Донецької і Луганської областей, мають право звернутися із заявами про прийняття в громадянство Російської Федерації за спрощеним порядком» (Указ Президента Российской Федерации «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» от 24 апреля 2019 года № 183). Конституційний Суд України вважає, що наведене російське законодавче регулювання є завуальованим втручанням у внутрішні справи України. У такий спосіб здійснюється інструменталізація політичного конструкту «російськомовне населення» України з метою перетворення його на геополітичну зброю та знаряддя відновлення імперії, реалізація чого становить небезпеку для української державності.

Розглядаючи використання Російською Федерацією російської мови як одного із інструментів геополітичної експансії, Конституційний Суд України розглядає цю обставину як підставу вважати диференційований підхід законодавця до застосування мов національних меншин України об'єктивно та обґрунтовано виправданим, дійшовши висновку, що немає підстав для визнання Закону дискримінаційним у цій площині.

13.9. Виходячи з об'єктивного стану, в якому натеper перебуває Україна у зв'язку з військовою агресією з боку Російської Федерації й використанням нею «мовного питання» як одного з інструментів своєї геополітичної експансії, Конституційний Суд України наголошує, що загроза українській мові рівнозначно є загрозою національній безпеці України. Тому неділимість інформаційного простору, що впливає зі статусу української мови як державної, зумовлює недозволеність установлення обсягу (мінімального або максимального) мовлення державною мовою для телерадіоорганізацій загальнонаціонального мовлення. Обсяг мовлення може бути встановлено законом лише стосовно мовлення відповідною мовою національної меншини у належній пропорції, а також залежно від територіальної категорії мовлення й територіальної категорії каналу мовлення або багатоканальної мережі та з обов'язковою позначкою, що мовлення здійснюється відповідно до потреби тієї чи тієї національної меншини. Застосування мов національних меншин загалом, а надто в інформаційному просторі, потребує чіткої законодавчої демаркації обсягу й обшину застосування.

13.10. Мета державної мовної політики — захистити державну мову як важливий і дієвий інструмент забезпечення єдності держави та її національної безпеки. Захист державної мови є легітимною метою, для досягнення якої використовуються засоби, що є найбільш раціональними для конкретної ситуації. Як зазначила Венеційська Комісія, «захист державної мови має винятково важливе значення для нової держави, в якій <...> мовні меншини становлять високий відсоток громадян у складі населення. Підтримка державної мови забезпечує становлення ідентичності спільноти [конкретної] держави й, окрім того, гарантує взаємодію між групами, як складовими частинами населення, та всередині них.

Можливість для громадян користуватися офіційною мовою по всій країні може бути запорукою уникнення того, що їх [може бути] дискриміновано в реалізації ними своїх засадничих (фундаментальних) прав у тих місцевостях, де особи, що належать до національних меншин, становлять більшість» [Висновок щодо Акта про державну мову Словацької Республіки, ухвалений на 84-му пленарному засіданні 15–16 жовтня 2010 року CDL-AD(2010)035, § 42]. Така ситуація характерна для України, де в окремих місцевостях українці як особи, що належать до загальнонаціональної більшості, за фактом кількісно є в меншості, тобто є меншиною в меншині, а отже, потребують особливого режиму захисту, зокрема щодо своїх мовних прав, чому сприяє Закон.

13.11. Конституційний Суд України вважає, що Закон є юридичним інструментом подолання наслідків тривалого перебування різних частин України в складі інших держав та загального зросійщення України, а також позбавленою дискримінаційного характеру належною юридичною основою для запровадження інституційних механізмів, що забезпечуватимуть функціонування української мови як державної з можливістю вживати державою заходів підтримчої дії (*affirmative action*) на користь української мови, не перешкоджаючи розвитку, використанню й захистові мов національних меншин України.

Усе викладене вище Конституційний Суд України розглядає як об'єктивне й обґрунтоване виправдання застосованого законодавцем унормування диференційованого підходу щодо мов національних меншин, які не є офіційними мовами Європейського Союзу, та мов національних меншин, що такими є. Зазначений диференційований підхід відповідає «легітимній меті» як засобу держави, застосованому в інтересах її національної безпеки, територіальної цілісності та єдності українського суспільства. Наявному підходові властиві «виправдані відносини домірності між застосованими засобами та метою, що її бажано досягти». Він не порушує належного балансу між захистом державної мови та мовних прав осіб, що належать до національних меншин. Із врахуванням того, що той простір обдумування, який належить державі в питанні визначення власної моделі реалізації права національних меншин на збереження своєї національної ідентичності, є широким (як це впливає з практики тлумачення Європейським судом із прав людини статті 14 Конвенції), Конституційний Суд України не вбачає порушення законодавцем принципу недискримінації.

14. Здійснивши перевірку на предмет додержання установленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону, Конституційний Суд України, спираючись на свої попередні юридичні позиції, зазначає, що неконституційним у контексті припису частини першої статті 152 Конституції України може бути визнано той нормативний акт, стосовно якого було порушено процесуальні (процедурні) вимоги, що їх установлено безпосередньо Конституцією України, а не іншими актами права (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000; абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Ухвали від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001; абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Ухвали від 14 липня 2011 року № 35-у/2011; абзац третій пункту 2 мо-

тивувальної частини Ухвали від 27 грудня 2011 року № 65-у/2011; абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Ухвали від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015; абзац перший підпункту 2.1.2 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Ухвали від 6 липня 2017 року № 12-у/2017; абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 16 липня 2019 року № 10-р/2019). На цій підставі Конституційний Суд України залишає без розгляду конституційне подання в тій його частині, що обґрунтована з посиланням на приписи Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (зокрема: статей 27, 28; частин третьої, п'ятої, шостої статті 48; частин першої, другої статті 55; статті 78; частин першої, другої статті 119; частин першої, другої статті 120; частин першої, другої, п'ятої, шостої статті 121; частин першої статті 122; частин першої, четвертої статті 123) та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95–ВР зі змінами (зокрема: статей 42, 49; частини першої статті 43; статті 51).

Стосовно того, що Закон, на думку авторів клопотання, «ухвалено з порушенням конституційної процедури розгляду та ухвалення законів» через недодержання законодавцем приписів частини другої статті 6, частини другої статті 19, частин другої, третьої статті 84, частини третьої статті 88, частини першої статті 93 Конституції України, Конституційний Суд України нагадує про раніше висловлену юридичну позицію, відповідно до якої приписи статті 6, частини другої статті 19, частини третьої статті 88 Конституції України кваліфіковано як такі, що «не регламентують процедурних вимог щодо розгляду та ухвалення» законів, посилання на них не може вважатися юридичним обґрунтуванням твердження щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення оспорюваного закону, оскільки вони «не регулюють конституційної процедури розгляду та ухвалення законів» (абзаци другий, третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Ухвали від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015). На цій підставі Конституційний Суд України не вбачає потреби досліджувати питання додержання законодавцем приписів статті 6, частини другої статті 19, частини третьої статті 88 Конституції України в контексті припису частини першої її статті 152.

Конституційний Суд України не виявив порушення права законодавчої ініціативи народних депутатів України під час розгляду Закону на пленарних засіданнях Верховної Ради України та його ухвалення, а тому не вбачає порушення статті 93 Конституції України.

Стосовно питання щодо порушення встановленого приписом частини третьої статті 84 Конституції України імперативу особистого голосування народним депутатом України на пленарних засіданнях парламенту Конституційний Суд України наголошує на тому, що особисте голосування народного депутата України означає його безпосередню участь у голосуванні на підставі того, що право голосу належить єдино цьому народному депутатові України, а розпоряджатися таким правом так, що втрачається його виключний (стосовно єдино цього народного депутата України) характер і нівелюється сама природа представницького мандата, заборонено. Як зазначив Конституційний Суд України, процедура ухвалення проєктів законів відповідно до порядку, встановленого приписами частин другої,

третьої статті 84 Конституції України, «безпосередньо пов'язана з обов'язком народних депутатів України особисто брати участь у голосуванні» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018). Досліджуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України встановив, що під час ухвалення Закону в другому читанні та в цілому на тридцять четвертому пленарному засіданні Верховної Ради України 25 квітня 2019 року визначену приписом частини третьої статті 84 Конституції України вимогу щодо особистого голосування народним депутатом України не було дотримано — присутні на засіданні народні депутати України застосували картки для голосування відсутніх народних депутатів України. Щодо цього питання Конституційний Суд України бере до уваги дані, наведені в конституційному поданні та в доданих до нього матеріалах, а саме: загальне число народних депутатів України, хто за результатами голосування підтримав проект Закону — 278; п'ять народних депутатів України «перебували на лікарняному»; два народних депутати України перебували у відрядженні. Конституційний Суд України уже розглядав питання юридичних наслідків порушення конституційної вимоги щодо особистого голосування народним депутатом України, ґрунтуючи висновок про неконституційність оспорюваного нормативного акта (зокрема, закону) на тому, що порушення припису частини третьої статті 84 Конституції України є рівносильним порушенню припису частини першої статті 152 Конституції України в аспекті конституційної процедури ухвалення нормативного акта за істотності впливу порушення на остаточний результат його ухвалення (абзац одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018; абзац другий пункту 14 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018). Відповідно до означеної юридичної позиції Конституційного Суду України будь-яке комбінування наведених у конституційному поданні числових даних стосовно реєстрації та голосування народних депутатів України на пленарному засіданні Верховної Ради України при ухваленні Закону вказує на те, що факти порушення вимоги щодо їх особистого голосування, що її висунуто приписом частини третьої статті 84 Конституції України, попри саму їх наявність, не мали істотного впливу на досягнення остаточного результату — ухвалення акта відповідно до припису статті 91 Конституції України, для чого потрібна проста більшість голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

15. Обстоюючи свою позицію, суб'єкт права на конституційне подання посиляється, зокрема, на Європейську мовну хартію, ратифіковану Законом України від 15 травня 2003 року № 802–IV. Конституційний Суд України зазначає, що Закон не є і не може бути інструментом її імплементації. Закон і Хартія, як свідчать їх назви та зміст, мають зовсім різні предмети регулювання. Тому порушення питання про відповідність чи невідповідність Закону приписам Хартії є штучним та юридично некоректним.

Утім під час конституційного провадження за цим конституційним поданням виявлено наявність двох варіантів офіційного перекладу українською мовою тексту Хартії та підтверджено практичне застосування кожного з них у той чи той історичний період. Отже, Хартію Верховна Рада України ратифікувала за назвою

«Європейська хартія регіональних мов або мов меншин», її офіційний текст перекладу українською мовою побудовано саме на термінології, що її застосовано в назві документа. Таку саму назву та, відповідно, похідну від неї термінологію має той варіант офіційного перекладу українською, що натеper міститься на офіційному вебпорталі Верховної Ради України.

З огляду на об'єктивні чинники значущої юридичної ваги Міністерство закордонних справ України в установленому законом порядку змінило текст офіційного перекладу Хартії: 29 серпня 2006 року її назву було легалізовано українською як «Європейська хартія регіональних або міноритарних мов» з відповідними термінологічними змінами по всьому тексту документа. Відтоді саме цей варіант офіційного перекладу Хартії містився на офіційному вебпорталі Верховної Ради України, зокрема і на час ухвалення парламентом Закону № 5029–VI (визнано таким, що не відповідає Конституції України, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

Засадиною проблемою, спричиненою наявністю двох варіантів офіційного перекладу українською мовою тексту Хартії, є те, що залежно від застосовуваного в назві українського тексту ключового поняття — «регіональні мови або мови меншин» чи «регіональні або міноритарні мови» — автоматично змінюються об'єкт і цілі Хартії як міжнародного договору. Аналіз автентичних текстів Хартії, укладеної англійською та французькою мовами, дає підстави для висновку про те, що базовий термін «*regional or minority languages*» (англ.) або «*langues régionales ou minoritaires*» (фр.) було перекладено неправильно українською мовою як «регіональні мови або мови меншин». У базовому терміні автентичних текстів слово «*minority*» (англ.) або «*minoritaires*» (фр.) не має значення «національні меншини»; цей термін вказує на «чисельну меншість», його вжито на означення меншого числа людей, що розмовляють тією чи тією мовою, а не на означення етнічної одиниці, тобто йдеться не про права певної національної меншини, а про мову, носієм якої є та чи та група населення.

Істотним недоліком аналізованої ситуації, спричиненим фактичною наявністю двох варіантів офіційного перекладу Хартії українською мовою, є невідповідність вимогам як статті 8 Конституції України в аспекті юридичної визначеності застосовного права, так і статті 9 Конституції України в аспекті належного виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань за Хартією. Цим створено простір і умови для політичного маніпулювання, спрямованого на підрив статусу української мови як державної.

Конституційний Суд України *inter alia* встановив, що питання перегляду ратифікаційної грамоти України щодо Хартії не розв'язано через наявність двох варіантів офіційного перекладу українською мовою тексту Хартії. Тому Конституційний Суд України вважає, що відповідні органи державної влади, зокрема Міністерство закордонних справ України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, згідно з наданими їм повноваженнями й компетенцією мають установити однозначність у питанні офіційного перекладу Хартії українською мовою, а також учинити інші дії, що їх потребує належне виконання Україною зобов'язань, узятих за Хартією як міжнародним договором, оскільки наявна юридична невпорядкованість цих питань підриває дієвість приписів статей 8, 9, 10, 11 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 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 таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–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».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r/2021 of July 14, 2021 in the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine on the constitutionality of the Law «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language»

The subject of the right to constitutional petition — 51 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court requesting to declare the Law «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language» of April 25, 2019 No. 2704–VIII as amended (hereinafter — the Law) as inconsistent with the provisions of Articles 6.2, 8.1, 8.2, 10, 11, 19.2, 22.3, 24.1, 24.2, 84.2, 84.3, 85.1.3, 88.3 and 93.1 of the Constitution.

The legal status of the Ukrainian language as the state language, enshrined in the provisions of Articles 10.1 and 10.2 of the Constitution, is at the same time a fundamental constitutional value, a specific feature and a key factor of unity of the Ukrainian state and an integral part of its constitutional identity. As an institute of Ukrainian statehood that combines legal and value components, the Ukrainian language is called to perform an integrative (unification) function and to ensure the monolithicity of Ukrainian society at various levels. The Ukrainian language as the state language is an important tool for regulating the activities of all state power and local self-government authorities, it has a crucial role in ensuring the political unity of the state and social cohesion in accordance with one of the aspirations guided by the constitution drafter in adopting the Constitution on June 28, 1996.

Any manifestations of contempt for the state language should be regarded as disgraceful to the state itself and therefore inadmissible. Public ridicule of the Ukrainian language or its deliberate discrediting is an encroachment on the constitutional order of Ukraine, an insult to the national dignity of its citizens, which should be prosecuted by law. The use of the Ukrainian language must meet the standards of the state language.

Violation of the standards and procedure for the use of the Ukrainian language is unacceptable.

The term «Ukrainian people — citizens of Ukraine of all nationalities» provided in the preamble of the Constitution, covers all individuals, regardless of their ethnicity, who have a permanent legal relationship with Ukraine, i.e. Ukrainian citizenship.

The realisation of the rights of national minorities cannot be aimed at the separation (segregation) within Ukrainian society of those groups that differ, in particular, on the basis of language. The exclusion of an individual (and even more so a group of persons) belonging to a different identity from a single society into the space of their identity is a danger to the unity of Ukrainian society.

A citizen has no obligation to speak a language other than the state language, so providing him or her — as a consumer — against his or her will with information in a language other than the state language is a violation of his or her rights, which is incompatible with the Constitution of Ukraine.

Legislative regulation of the use of the state language in regulations, office work and document circulation on the territory of the Autonomous Republic of Crimea (Article 13.4 of the Law), in the spheres of education (Article 21.5 of the Law), science (Article 22.3 of the Law), print media (Articles 25.1, 25.5 of the Law), book publishing and book distribution (Article 26.1 of the Law), in proper names of state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea and local self-governments (Articles 39.3, 39.4 of the Law) corresponds to the legitimate purpose of the Law, the source of which is the provisions of Articles 10.1, 10.2, 10.5, 11 of the Constitution.

Analysis of the provisions of the Law shows that in all cases when it deals with the use in certain areas of public life along with Ukrainian as the state language of indigenous peoples or languages of national minorities of Ukraine, the language of any national minority or indigenous people is not specified, with one exception only — the provision of Article 13.4 of the Law states that in the territory of the Autonomous Republic of Crimea acts of individual effect of the authorities of this administrative and territorial unit of Ukraine, as well as local self-government authorities may be promulgated translated from the state language into Crimean Tatar as the language of the indigenous people of Ukraine.

The Constitutional Court considers that the provision of Article 13.4 of the Law is not discriminatory against other indigenous peoples and national minorities of Ukraine (including Russian) because, in particular, it does not refer to a legal order (imperative) to use only the Crimean Tatar language as one that has been granted some separate legal status, and only about its possible use — in addition to the imperative use of the Ukrainian language as the state language, but translated from the state language, only in this administrative and territorial unit of Ukraine and only in respect of acts of individual action. This provision justifies acts of individual action addressed to Crimean Tatars as citizens of Ukraine who speak the Crimean Tatar language, and the promulgation of such acts in the state language does not deprive any other citizen of Ukraine, regardless of ethnic origin, of ability to get acquainted with their content given the obligation of every citizen of Ukraine to speak the state language.

In cases specified by law, when it comes to the use of English in the fields of education (Article 21), science (Article 22), print media (Article 25), user interfaces of

computer programs and websites (Article 27), telecommunications and postal services (Article 35), transport (Article 36), in the names of public authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea and local self-government authorities (Article 39), it is also not a legal order (imperative) to use English, but the permission for its application. The use of English permitted by the Law in the cases determined by it is conditioned by its special status as a world language and the language of modern science, business communication.

The cases of possible use of the English language defined by the Law are correlated with the provision of Article 10.4 of the Constitution in combination with the provision of Article 54.3.

The permissible (dispositive) rather than mandatory (imperative) nature is also inherent in the provisions of Articles 21, 22, 25, 27, 32, 35, 36 of the Law, according to which the legislator provided the opportunity to use in certain areas the official languages of the European Union, others than English. The Constitutional Court does not consider them discriminatory on the basis of language, consequently excluding their incompatibility with the provision of Article 24.2 of the Constitution.

None of the languages of national minorities covered by Article 10.3 of the Constitution may have a privileged status, and its use must be exercised in such a way that it does not restrict or suppress the linguistic rights of others.

The provisions of certain articles of the Law regulating the use of the state language, in particular in such areas of public life as labor relations (Article 20), education (Article 21), science (Article 22), culture (Article 23), television and radio broadcasting (Article 24), print media (Article 25), book publishing and book distribution (Article 26), user interfaces of computer programs and websites (Article 27), public events (Article 29), customer service (Article 30), sports (Article 34), telecommunications and postal services (Article 35), record keeping, document circulation, correspondence and reporting (Article 37) are fully in line with the reasons for its adoption and its legitimate purpose set out in the preamble to the Law.

The absence of provisions in the Law that would distinguish the use of the Russian language as a language of a national minority may not be considered a violation of the provisions of Articles 10.3, 11, 24.2 of the Constitution.

The Constitutional Court notes that the Law does not contain any mandatory prohibitions on the use of the Russian language.

The Constitutional Court does not see any signs of discrimination in the order established by its legislator in Articles 9, 10 of the Law, which assumes that for one category of positions the level of proficiency in the state language is certified by a document of complete comprehensive secondary education, and for another category of positions — a state certificate of proficiency in the state language issued by the National Commission on State Language Standards.

The differentiated approach introduced by the Law to confirming the level of proficiency in the state language is quite justified given the underlying logic: the higher the qualification level of the position, the higher the requirements for skills and abilities of the candidate for the position.

The Law does not contradict the provision of Article 8.1 of the Constitution.

The Constitutional Court considers the differentiated approach applied in the Law to the choice of models of protection of languages of national minorities and languages of indigenous peoples of Ukraine legally justified.

The approach prescribed by the Law, within which the use of languages of national minorities of Ukraine belonging to the official languages of the European Union and languages of national minorities of Ukraine, which are not official languages of the European Union, is differentiated, has a constitutional basis. Established by the Law regime for the use of languages of national minorities of Ukraine in certain spheres of public life, which are at the same time the official languages of the European Union, is not comparable with the regime of use of languages that are not at the same time official languages of the European Union.

Legislative regulation aimed at establishing the Ukrainian language as the state language also protects the democratic system of our state, and the means chosen by the legislator within the framework of the differentiated approach applied in the Law are commensurate with the legitimate purpose pursued in the Law.

Considering the use of the Russian language by the Russian Federation as one of the instruments of geopolitical expansion, the Constitutional Court considers this circumstance as a ground to assume the differentiated approach of the legislator to the use of languages of national minorities of Ukraine objectively and reasonably justified, concluding that there are no grounds for declaring the Law discriminatory in this aspect.

The threat to the Ukrainian language is equivalent to the threat to Ukraine's national security. Therefore, the indivisibility of the information space, which follows from the status of the Ukrainian language as the state language, makes it inadmissible to establish the volume (minimum or maximum) of broadcasting in the state language for national broadcasters. The volume of broadcasting may be established by law only in respect of broadcasting in the relevant minority language in the appropriate proportion, as well as depending on the territorial category of broadcasting and the territorial category of broadcasting channel or multichannel network and with the obligatory indication that broadcasting is carried out in accordance with the needs of a national minority. The use of minority languages in general, and especially in the information space, requires a clear legislative demarcation of the scope of application.

The Constitutional Court did not find a violation of the right of legislative initiative of People's Deputies during the consideration of the Law at the plenary sessions of the Verkhovna Rada and its adoption, and therefore does not see a violation of Article 93 of the Constitution.

Relevant public authorities, in particular the Ministry of Foreign Affairs, the Cabinet of Ministers, the Verkhovna Rada, in accordance with the powers and competences granted to them, should establish unambiguity in the official translation of the Charter into Ukrainian, as well as to take other actions that require Ukraine to properly fulfill its obligations under the Charter as an international treaty, as the existing legal disorder of these issues undermines the effectiveness of the provisions of Articles 8, 9, 10, 11 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of the Law «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language» of

April 25, 2019 No. 2704–VIII as amended to be in conformity with the Constitution of Ukraine (constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 10-rp/99 of December 14, 1999;

No. 2-r/2018 of February 28, 2018;

No. 4-r/2018 of April 26, 2018;

No. 10-r/2019 of July 16, 2019.

Judgment of the European Court of Human Rights:

in the case «*Mentzen v. Latvia*» of 7 December 2004 (application No. 71074/01).

International Treaties, Agreements and other Acts of International Law:

European Charter for Regional or Minority Languages of 1992;

Framework Convention for the Protection of National Minorities of 1995;

Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, March 11–12, 2016) CDL-AD(2016)007;

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;

Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, December 6–7, 2019) CDL-AD(2019)032;

Opinion on the Act on the State Language of the Slovak Republic, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, October 15–16, 2010) AD(2010)035.

Separate opinions:

Separate opinions were delivered by Judges Serhiy Holovaty (concurring), Vasyl Lemak (concurring), Viktor Kolisnyk (dissenting), Oleksandr Lytvynov (dissenting), Oleh Pervomaiskyi (dissenting), Serhii Sas (dissenting), Halyna Yurovska (dissenting).

ЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [справа 1-179/2019(4094/19)]
(Рішення Конституційного Суду України
від 14 липня 2021 року № 1-р/2021)

Як суддя-доповідач у цій справі та той, хто у складі більшості ухвалив Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 (далі — Рішення), вважаю за потрібне викласти докладніше свої міркування щодо пункту 15 Рішення, який безпосередньо стосується питання Європейської мовної хартії від 5 листопада 1992 року (далі — Хартія), та виявленого Конституційним Судом факту наявності двох варіантів офіційного перекладу українською мовою тексту Хартії: одного — за назвою «Європейська хартія регіональних мов або мов меншин», другого — «Європейська хартія регіональних або міноритарних мов».

Щонайперше, хочу зазначити, що з преамбули й статті 7 Хартії та Пояснювальної доповіді до неї випливає, що мета Хартії — захищати й підтримувати певні мови як частину культурної спадщини Європи, що перебувають під загрозою через більший або менший ступінь небезпеки їх зникнення, а не захищати мовні меншини. Хартія не встановлює будь-яких індивідуальних або колективних прав для носіїв тих мов, що є її об'єктом. Хартію побудовано на принципі, що захист і підтримка мов, які є її об'єктом, не мають здійснюватися на шкоду офіційним (державним) мовам та потребі вивчати їх. Розширення можливостей використання мов, на захист і підтримку яких спрямовано Хартію, у різноманітних сферах життя не має посилювати дезінтеграційні тенденції в країні. При запровадженні спеціальних заходів на користь тих мов, що є об'єктом захисту й підтримки за Хартією, має належним чином ураховуватися той особливий стан, у якому перебуває та чи та мова.

Застосування словосполучи «регіональні мови або мови меншин», де *регіональні мови* та *мови меншин* — це окремі юридичні поняття, скеровує до сприйняття їх обох у контексті захисту мовних прав певної етнічної групи. Укладачі Хартії обрали єдиний термін «*регіональні або міноритарні мови*» як **цільний юридичний термін** на позначення «менш поширених мов» у певному регіоні, частина з яких опинилася більше або менше загроженою на зникнення. Для цієї мети прикметники *регіональні* та *міноритарні* застосовано не як юридичні поняття, а як мовні одиниці, що не пов'язані з предметом захисту індивідуальних або колективних прав носіїв мови й мають стосунок лише до фактичних матеріалів (§ 20 Пояснювальної доповіді до Хартії). При цьому не бралось до уваги політико-соціальної або етнічної дефініції шляхом опису мови як засобу вираження певної соціальної або етнічної групи, оскільки «мета Хартії полягає не в обумовленні прав етнічних та/або культурних меншинних груп, а в захисті й сприянні регіональним або міно-

ритарним мовам як таким» (§ 17 Пояснювальної доповіді до Хартії). Європейська мовна хартія є унікальним міжнародним інструментом, що наголошує на «обов'язкові держави захищати» означені мови «як частину культурної спадщини», а «не на наданні мовних прав носіям цих мов» [*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Thematic Commentary No. 3. The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention. Adopted on 24 May 2012. ACFC/44DOC(2012)001 rev, пункт 11*].

Крім того, у Рішенні зазначено: «<...> під час конституційного провадження за цим конституційним поданням виявлено наявність двох варіантів офіційного перекладу українською мовою тексту Хартії та підтверджено практичне застосування кожного з них у той чи той історичний період. <...> Хартію Верховна Рада України ратифікувала за назвою „Європейська хартія регіональних мов або мов меншин“, її офіційний текст перекладу українською мовою побудовано саме на термінології, що її застосовано в назві документа. Таку саму назву та, відповідно, похідну від неї термінологію має той варіант офіційного перекладу українською, що натеper міститься на офіційному вебпорталі Верховної Ради України» (абзац другого пункту 15 мотивувальної частини).

Можливість використання того варіанта офіційного перекладу Хартії українською мовою, який є підставою для вжитку двох окремих понять «регіональні мови» та «мови меншин», суперечить об'єктові й цілям Хартії, спотворює її зміст, уможливорює її неправильне застосування. Про це свідчить і конституційне подання, у якому аргументи щодо неконституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII із посиланням на Хартію та на закон про її ратифікацію побудовано на твердженні про «порушення прав і свобод національних меншин, які проживають в Україні, зокрема найбільшої етнічної меншини в Україні — росіян».

Про те, що спроба такого маніпулювання мала місце в минулому, свідчить Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000, яким було визнано неконституційним Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 24 грудня 1999 року № 1350–XIV «у зв'язку з порушенням конституційно встановлених правил підписання та офіційного оприлюднення законів України (стаття 94 Конституції України)» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини), унаслідок чого Верховній Раді України довелося повторно ратифікувати Хартію, ухваливши Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15 травня 2003 року № 802–IV. Утім якість офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою станом на час ратифікації Хартії Верховною Радою України вдруге негативно позначилася на виконанні Україною її зобов'язань за міжнародним правом. Хартія набрала чинності щодо України 1 січня 2006 року, після того як Україна 19 вересня 2005 року здала на зберігання (депонувала) ратифікаційну грамоту Генеральному секретареві Ради Європи. Центральною ланкою установленого Хартією механізму контролю за її застосуванням державою-учасницею, очолюваного Генеральним секретарем Ради Європи, є Комітет експертів, що утворюється відповідно до статті 17 Хартії. Комітет експертів із питання застосування Хартії Україною зазначив, що у своїй діяльності він керується тією ратифікаційною грамотою, що її

депонувала Україна [Доповідь Комітету експертів про застосування Хартії Україною від 7 липня 2010 року. Перший цикл моніторингу. Документ ECRML (2010) 6, § 86]. У цій доповіді як на недолік ратифікаційного інструмента України вказано, зокрема, на таке: «у ратифікаційній грамоті російську мову поставлено на той самий рівень, що й інші мови, а це не відповідає філософській основі Хартії. Беручи до уваги теперішній стан російської мови в Україні, Комітет експертів вважає, що рівень [захисту], який надано цій мові в ратифікаційному інструменті, не є придатним» [Документ ECRML (2010), § 61]. Слід зважати й на те, що в українському акті про ратифікацію Хартії вказано не назви національних мов, а назви спільнот, мови яких є об'єктом державної підтримки. Комітет експертів убачав можливість усунення недоліків українського ратифікаційного інструмента шляхом підготовки проекту нового закону про ратифікацію Хартії [Документ ECRML(2010), § 139] та виготовлення нової ратифікаційної грамоти [Документ ECRML(2010), § 80], а українські органи влади повідомили про те, що виготовлення нової ратифікаційної грамоти розпочато й процес триває [Документ ECRML(2010), розділ 3, пункт А]. Відповідно, Комітет міністрів Ради Європи в питанні застосування Україною Хартії рекомендував Україні «при перегляді документа про ратифікацію взяти до уваги всі висновки й рекомендації, що їх зробив Комітет експертів» [Рекомендація RecChL(2010)6 Комітету міністрів щодо застосування Європейської хартії регіональних мов або мов меншин Україною, § 7]. Не так давно Комітет експертів у поданій Комітетові міністрів Ради Європи Третій доповіді щодо застосування Хартії в Україні зазначив, зокрема, що «юридичні проблеми, спричинені ратифікаційним інструментом Хартії, досі не розв'язано» [Третя доповідь Комітету експертів стосовно України. Документ СМ(2017)97 від 24 серпня 2017 року, § 12], та знову порушив питання про «модифікацію інструмента ратифікації» [Третя доповідь Комітету експертів стосовно України. Документ СМ(2017)97 від 24 серпня 2017 року, § 13].

Офіційний переклад Хартії, за яким її назву було легалізовано українською як «Європейська хартія регіональних або міноритарних мов», натеper є доступним для користувача в електронній інформаційній системі «ЛІГА:ЗАКОН», авторські майнові права на комп'ютерну базу даних якої належать ТОВ «Інформаційно-аналітичний центр „ЛІГА“», на яке відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 26 червня 2002 року № 57/5 покладено відповідальність, зокрема, за функціонування «Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів», формування й підтримання його інформаційного фонду.

Беручи до уваги означену юридичну неадаптованість, Конституційний Суд у пункті 15 мотивувальної частини Рішення чітко вказав, що держава має її усунути — забезпечити однозначність у питанні офіційного перекладу тексту Хартії, що уможливить належне виконання Україною зобов'язань за цим міжнародним договором.

Суддя

Сергій Головатий

15 липня 2021 року

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про забезпечення функціонування
української мови як державної»

Рішенням від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 (далі — Рішення) Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII зі змінами (далі — Закон).

Загалом підтримуючи резолютивну частину Рішення, вважаю за доцільне наголосити, що деякі підходи, тези й констатації мотивувальної частини Рішення є суперечливими й непереконливими, та викласти окрему думку з цього приводу.

1. Рішення містить посилання на юридичну позицію Конституційного Суду України, згідно з якою «поняття „державна мова“ слід сприймати як складовий елемент поняття „конституційний лад“» (Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99). Такий підхід не є прийнятним, оскільки, по-перше, конституційний лад і засади конституційного ладу не є тотожними явищами; по-друге, у Рішенні стверджується, що «теперішній стан української мови та її застосування в низці комунікативних ситуацій публічної сфери суспільного життя фактично все ще не відповідає юридичному статусу державної мови», та навіть наголошується, що «українська мова в Україні, попри її юридичний статус державної, як і раніше, усе ще залишається в стані, що загрожує її існуванню». Якщо припустити, що такий висновок має підґрунтя, в такому разі не можна стверджувати, що у мовній сфері на сьогодні досягнуто певного «ладу» (адже «лад» у достеменному, сутнісному його значенні — це стан, коли все робиться, виконується як слід, відповідно до певних вимог і правил). Однак із аналізу Рішення випливає, що після трьох десятиліть від дня проголошення української мови державною Україна вжила не всіх необхідних заходів щодо утвердження цього статусу й державна мова все ще перебуває у занедбаному стані. Саме тому немає підстав і для твердження про «конституційний лад», який мав би бути наслідком втілення належного рівня впорядкованості. А по-третє, з ухваленням Закону вкотре відбулася зміна законодавчої моделі унормування мовних відносин, а практика її реалізації лише формується.

До того ж поняття, що згадуються в розділі I «Загальні засади» Конституції України, доволі часто водночас відносять і до засад конституційного ладу, і до такого складного й багатокомпонентного явища, як «конституційний лад». Про конституційний лад як певний правовий порядок можна говорити не тоді, коли суспільні відносини є впорядкованими згідно з приписами юридичних норм, а лише тоді, коли впорядкованість певних суспільних відносин повністю чи переважно ґрунтується на конституційних принципах і конституційних цінностях та відповідає

«духу» Конституції України, задуму конституцієдавця. Конституційний лад — це реальний конституційний правопорядок, сукупність реальних суспільних відносин, що виникають у сфері здійснення державної влади та у пов'язаних з ними сферах у процесі державотворення та функціонування громадянського суспільства за умови, що вся ця сукупність ґрунтується на конституційних засадах (принципах, цінностях тощо) і постійно функціонує відповідно до них.

Під засадами конституційного ладу слід розуміти визначальні принципи, що є втіленням основних ідей конституціоналізму (обмеженого правління, народовладдя, пріоритету прав людини, поділу влади, вільних виборів тощо). А ось конституційний лад — це сукупність реальних суспільних відносин визначального та основоположного характеру, що виникають і розвиваються згідно із змістом зазначених принципів, ідей, вимог та цінностей. Але як саме будуть насправді розвиватися вказані реальні відносини після їх офіційного визнання та проголошення — невідомо, оскільки на їх подальший розвиток впливатиме не лише обрана конституційна модель та довершеність конституційних формулювань, не лише чинне законодавство, а й багато інших чинників. Саме тому народ через всеукраїнський референдум може визначати не конституційний лад, а лише «засади конституційного ладу».

Конституційний лад — це порядок, це результат упорядкування основних суспільних відносин, це результат втілення в реальне життя, в повсякденну практику діяльності органів публічної влади, у їх реальні взаємовідносини та реальне функціонування інститутів громадянського суспільства конституційних цінностей. Це результат втілення в реальне життя тих визначальних ідей конституціоналізму, що визнаються суспільством і закріплені в Конституції України як її головні, визначальні, фундаментальні, основоположні принципи. Тобто конституційний лад — це конституційний порядок або ж конституційний правопорядок.

Наприклад, коли конституція визнає народ єдиним джерелом влади в державі, це лише гасло, намір, засадничий конституційний припис, адже, як свідчить державотворча практика, існує чимало держав, у конституціях яких визнається належність усієї влади народові, але насправді результати «виборів» є відомими заздалегідь (дуже часто навіть задовго до їх призначення), а, власне, вибори перетворюються з року в рік на профанацію з імітацією демократичних процедур, оповитих «демократичною» риторикою. В такому разі волевиявлення громадян не має жодного значення, ним відверто маніпулюють чи завуальовано нехтують, і воно жодним чином не впливає на формування представницьких органів державної влади, обрання глави держави чи посадових осіб органів місцевого самоврядування. Тобто у цьому випадку, незважаючи на те, що такий засадничий принцип конституційного ладу, як народовладдя, проголошено й офіційно визнано у певній державі на найвищому (тобто конституційному) рівні, насправді конституційний лад ще не сформований, його немає і не може бути з огляду на ряд чинників, що гальмують демократичний поступ суспільства та унеможливають запровадження демократичних процедур у повсякденну практику державотворення, зокрема щодо вільного волевиявлення виборців та встановлення результатів виборів.

А ось коли воля народу є визначальною у процесі обрання представницьких органів державної влади (вільні та конкурентні вибори, свобода політичної дис-

кусії та внутрішньопартійна демократія тощо), у такому разі можна говорити про те, що конституційний лад уже сформувався. У транзитивних суспільствах, тобто суспільствах, які перебувають на етапі так званого демократичного транзиту, між проголошенням певного гасла, офіційним визнанням певного конституційного принципу та його реальним втіленням у державотворчих та суспільно-політичних процесах може бути, і насправді дуже часто є, велика відмінність та значний проміжок часу. Навіть у країнах сталої демократії для втілення конституційних принципів у реальну правову систему та в політичне життя необхідні були тривалий час, а також наполегливість та великі зусилля. Наприклад, Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина ще з 1949 року містить припис, згідно з яким Федеративну Республіку Німеччина проголошено правовою державою, однак, на думку німецьких конституціоналістів, правова держава сформувалася у Федеративній Республіці Німеччина лише на початку 80-х років XX століття. Тобто у Федеративній Республіці Німеччина принцип правової держави став одним із засадничих конституційних принципів після його офіційного визнання водночас із прийняттям Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина та згодом був неодноразово застосований Федеральним конституційним судом, сприяючи у такий спосіб подоланню жакхливих наслідків нацистського режиму та поступовому утвердженню демократичного конституційного ладу¹.

2. Ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України мав би так само уточнити юридичну позицію, викладену в Рішенні від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99, щодо застосування державної мови посадовими особами органів місцевого самоврядування, адже місцеве самоврядування є насамперед інститутом громадянського суспільства². На думку В. Речицького, «закріплена в міжнародних правових документах й засвоєна Конституцією України політична і правова логіка існування та функціонування органів місцевого самоврядування не дозволяє трактувати останні в якості державних або напівдержавних органів. Навпаки, такі органи володіють статусом громадських інститутів...»³. Тобто у Рішенні слід було розмежувати вимоги щодо застосування державної мови до недержавних інституцій (зокрема, посадові особи органів місцевого самоврядування) та представників держави. Саме у такому контексті В. Речицький наголошує: «Що ж стосується мови, на якій функціонує державний апарат, то вона закономірно має бути державною, тобто українською. Адже більшість громадян України говорить саме цією мовою. Підкоряючись більшості, держава тим самим здійснює функцію соціального умиротворення, адже в іншому випадку її політика породжувала б суттєво більше конфліктів, ніж це впливає з аналізу українського культурного контексту»⁴.

¹ Рижков Г. В. Принцип правової держави в Основному Законі ФРН і судова практика Федерального конституційного суду ФРН. Київ : Книги для бізнесу, 2008. 112 с.

² Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків : Одіссей, 2006. 352 с.

³ Речицький В. Рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення статті 10 Конституції України. *Российско-украинский бюллетень*. 2000. № 6–7. С. 139–142.

⁴ Там само.

3. Звернення до історичних чинників саме у цьому Рішенні є логічним, обґрунтованим і прийнятним. З огляду на складну історію України з її численними трагічними сторінками історичний контекст як обґрунтування потреби застосування заходів підтримчої дії, зокрема й щодо української мови, безумовно, є доречним і виправданим. Однак не зовсім зрозумілим є те, чому та сама логіка й аргументація не застосовані у Рішенні для обґрунтування потреби у запровадженні заходів підтримчої дії щодо кримськотатарської мови, адже кримські татари теж зазнавали численних утисків, переслідувань і поневірянь, причому не лише за радянських часів (зокрема, у зв'язку з депортацією у 1944 році), а й протягом останніх семи років після окупації Автономної Республіки Крим та за царського режиму. Приєднання Криму до Російської імперії суттєво загальмувало процес природного розвитку народів Криму. Н. Беліцер свого часу зазначала, що «військова агресія Москви проти Криму призвела до повного знищення цієї унікальної цивілізації, причому було зроблено все можливе, аби навіть пам'яток матеріальної культури корінного народу не залишилося на анексованій території»¹. Ще більш категорично висловлюється з цього приводу К. Нечаєв, який вважав, що «понад 200 років тому (у 1783 році) Російська імперія, продовжуючи свою експансію, ліквідувала державу кримсько-татарського народу. Почався багаторічний період занепадання етносу. Національний склад Криму змінювався, чисельність корінного населення зменшувалася»². На думку Ю. Кочубея, «заходи царського уряду спровокували масову еміграцію татарського населення до Туреччини й таким чином знекровили Крим...»³. Дослідники вважали, що на початку XIX століття з Криму до Туреччини змушені були переселитися майже 300 тисяч кримських татар, а в 1860–1863 роках — ще понад 192 тисячі.

4. Обґрунтованим та виправданим є зосередження особливої уваги на неприйнятності російської політики, пов'язаної із запровадженням спрощеного порядку прийняття українських громадян до громадянства Російської Федерації. З огляду на це у Рішенні варто було б додати таке: «Російське законодавство про спрощене прийняття громадян України до громадянства Російської Федерації, зокрема тих, які постійно проживають на території окремих районів Донецької та Луганської областей, тобто мешкають на окупованій Росією території, та практика масового прийняття громадян України до російського громадянства суперечать пункту 4 Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 року, згідно з яким на території окремих районів Донецької та Луганської областей передбачене „проведення місцевих виборів згідно з українським законодавством“. Порушення полягає у тому, що саме таким чином Російська Федерація штучно змінила й

¹ Беліцер Н. Кримські татари (проблеми корінного народу). *Права людини в Україні: щорічник, 1994*. Київ : Право, 1996. С. 66.

² Нечаев К. И. Право наций на самоопределение во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и его отражение в Конституции Украины. *Всеобщая декларация прав человека как международный стандарт правового положения личности в Украине* : материалы республиканской науч.-практ. конф. (16–17 апреля 1999 г.). Луганск : РИО ЛИВД МВД Украины, 1999. С. 163.

³ Кочубей Ю. Будівничий відродження (до 140-річчя від дня народження Ізмаїл-бея Гаспринського). *Всесвіт*. 1991. № 12. С. 182.

продовжує змінювати у бік зменшення кількість українських виборців на окремих частинах української державної території. Водночас з огляду на реальний стан, що склався на окупованих територіях, проведення місцевих виборів на території окремих районів Донецької та Луганської областей навіть у разі повернення Україною повного та ефективного контролю над державним кордоном та вирішення безпекових питань насамперед шляхом унеможливлення діяльності незаконних військових формувань є дуже сумнівним, зокрема, з огляду на те, що вибори „можуть вважатися вільними та демократичними, тобто такими, що проводяться на демократичних засадах та з дотриманням демократичних процедур, лише за умови свободи вираження поглядів, вільного обігу інформації, свободи політичної діяльності, багатопартійності й політичної, ідеологічної та соціально-культурної багатоманітності. Дотримання зазначених умов має передувати голосуванню на виборах... як усталена політична практика, заснована на політичній конкуренції та рівності суб'єктів виборчого процесу й позбавлена загрози переслідування, тиску або інших неправомірних дій щодо таких суб'єктів“ (абзац одинадцятий підпункту 2.4 пункту 2 Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017)».

У цьому контексті, проводячи історичні паралелі, варто нагадати, що після завершення Другої світової війни, тобто після звільнення німецького народу від нацистського режиму, перші вільні вибори у Федеративній Республіці Німеччина були проведені лише через чотири роки. Так само і на території окремих районів Донецької та Луганської областей, штучно ізольованих від українського суспільства, місцеві вибори можуть бути насправді вільними, якщо будуть проведені лише після забезпечення безпеки й за умови відновлення повноцінного функціонування українського інформаційного простору та інституцій громадянського суспільства (у повному обсязі), забезпечення свободи висловлювань із поверненням українського дискурсу та вільного формування громадської думки з одночасним відновленням досвіду демократичної й толерантної дискусії з будь-яких питань місцевого значення (тобто після забезпечення гарантованої безпеки проведенню місцевих виборів має передувати певний період — можливо, доволі тривалий, однак із обов'язковим залученням україномовного контенту).

5. Складно погодитись із категоричним твердженням, яке міститься в мотивувальній частині Рішення, про те, що «знання української мови є умовою набуття громадянства», адже український досвід законодавчого врегулювання питань громадянства та практики його реалізації, яка склалася протягом останніх майже трьох десятиліть, свідчить про те, що вимога стосовно оволодіння державною мовою є обов'язковою умовою тільки у разі прийняття до громадянства (що за Законом України «Про громадянство України» є лише однією з десяти підстав набуття громадянства). Коли ж особа набуває громадянство з інших підстав, то така вимога у багатьох випадках взагалі не висувається (та й не може висуватися з огляду на конкретні обставини).

Саме так сталося після розпаду Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі — СРСР) та здобуття Україною незалежності, адже на той час українськими громадянами визнавалися всі громадяни колишнього СРСР, які постійно мешкали

на території України. Відповідно до статті 9 Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року № 1543–XII було встановлено, що «всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України, є громадянами України». Отже, для того щоб набути громадянство України, мешканці не зобов'язані були підтверджувати чи доводити факт володіння українською мовою попри те, що вона ще з 1989 року мала статус єдиної державної мови в Українській РСР. Ще далі пішли розробники першого Закону України «Про громадянство України», який було ухвалено 8 жовтня 1991 року за № 1636–XII. Згідно зі статтею 2 цього закону громадянами України визнавалися: «1) особи, які на момент набрання чинності цим Законом проживали в Україні, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, які не є громадянами інших держав і які не заперечують проти набуття громадянства України; 2) особи, які працюють за державним направленням, проходять військову службу або навчаються за межами України, за умови, якщо вони народилися чи довели, що постійно проживали на її території, не перебувають у громадянстві інших держав і не пізніше як через рік після набрання чинності цим Законом виявили бажання стати громадянами України; 3) особи, які набули громадянства України відповідно до цього Закону».

Вимога щодо володіння державною мовою не висувалася у жодному з двох українських законів про громадянство ні у разі набуття громадянства за народженням, ні за багатьма іншими підставами (за територіальним походженням, у випадку поновлення у громадянстві, внаслідок усиновлення, унаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки, у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини та у деяких інших випадках).

До того ж, запроваджуючи процедуру прийняття до громадянства України, законодавець передбачив також інститут спрощеного прийняття до громадянства, що для окремих категорій осіб означає можливість виконувати не всі шість умов прийняття до громадянства України, передбачених статтею 9 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235–III (далі — Закон № 2235–III) (з огляду на певні обставини). Винятки із загального правила стосуються різних умов і, зокрема, володіння державною мовою. До того ж з огляду на те, що з прийняттям Закону не були внесені відповідні зміни до пункту 5 частини другої статті 9 Закону № 2235–III щодо особливостей прийняття до українського громадянства осіб з інвалідністю, обґрунтування, наведене у пункті 7 Рішення, є дещо однобічним, вразливим і непереконливим.

Крім того, у разі буквального розуміння та поширення вимоги щодо «володіння державною мовою» на всі без винятку десять підстав набуття громадянства України (що передбачені статтею 6 Закону № 2235–III), їх дуже часто просто неможливо буде виконати. Так, наприклад, «новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України» (частина сьома статті 7 Закону № 2235–III). Зрозуміло, що в такому випадку (як і в деяких інших) вимога щодо володіння державною мовою взагалі не може розглядатися й висуватися, оскільки немовля ще не вміє говорити, й саме тому вимога щодо «володіння державною мовою», сформульована як загальне та абсолютне пра-

вило набуття громадянства без будь-яких винятків та застережень, виглядає абсурдною. Саме тому у Рішенні варто було б зазначити, що «оволодіння державною мовою є умовою прийняття до громадянства України у випадках, передбачених законом», що було б юридично більш точним.

У такому контексті доволі дивним є твердження про те, що «оволодіння і користування українською мовою як державною забезпечує рівність можливостей... на доступ до гарантованих державою матеріальних і нематеріальних благ». Однак державотворча практика та соціальна політика вже склалися таким чином, що громадяни колишнього СРСР, які були визнані громадянами України без будь-якої додаткової вимоги щодо «володіння чи користування» державною мовою, так само отримують пенсійні виплати й різні види соціальної допомоги, як і ті громадяни, хто «володіє та користується» державною мовою.

6. Рішення містить ряд надто категоричних тез, які не залишають законодавцеві простору для врахування у майбутньому особливостей певної сфери застосування мови, адже нинішня модель законодавчого визначення місця та ролі державної мови, порядку та сфер її застосування є вже щонайменше третьою, починаючи з 1989 року. Тоді вперше на конституційному рівні було визнано за українською мовою статус державної та ухвалено Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8312–XI. Однак не можна напевно стверджувати, що саме ця модель є остаточною, останньою, єдино правильною, довершеною та оптимальною. Можливо, з плином часу вона потребуватиме й удосконалення (наприклад, після повернення контролю українською державою та поширення юрисдикції її органів на ті частини української державної території, що нині є окупованими). Однак законодавець, затиснутий лещатами надто категоричних вимог, викладених у Рішенні, буде позбавлений можливості проявити гнучкість у такій складній, чутливій та вразливій царині, якою є мовні та міжнаціональні відносини.

7. Рішення містить окремі словосполучення, змістове навантаження яких не є достатньо визначеним і саме тому потребує додаткових пояснень.

До таких словослоучень слід віднести, наприклад, твердження про те, що «мова — своєрідний код нації», яке подається у Рішенні як таке, що пов'язане винятково з українською мовою. Однак до так званого «коду» української нації так само можна віднести і характерні вишиті орнаменти й візерунки (адже у них «закодовано» любов до матері, до землі, до рідного краю, до праці, до пращурів, до історії — вишиванка, вишита сорочка, вишиті рушники, вишиті подушки тощо), і пісенну спадщину, і писанки, і своєрідний менталітет нашого народу, і традиції та звичаї, і волелюбність як типову рису українського національного характеру.

Не зовсім вдалим є звернення до поняття «національний режим», адже його застосування у тексті Рішення пов'язане з «розвитком, використанням й захистом мов національних меншин», а в міжнародному праві під національним режимом зазвичай розуміють поширення на іноземців майже такого самого обсягу прав і покладання на них майже того самого обсягу обов'язків, як і тих прав і обов'язків, що мають громадяни держави перебування (однак повний збіг у такому разі не допускається).

Сумнівним аргументом у мотивувальній частині Рішення є використання визначення поняття так званого «радянського народу» із посиланням на Українську радянську енциклопедію, оскільки на початку речення йдеться про такі негативні явища, як політика «зросійщення» й «асиміляція та пригнічення національної ідентичності українців та інших народностей», а в другій частині речення подається розгорнуте наукоподібне визначення псевдонаукового поняття «радянський народ», що й дотепер використовується антиукраїнськими силами як одна з головних тез блюзнірської пропаганди уявних, примарних та ілюзорних «здобутків радянської доби». У другій частині цього речення варто було б зробити зовсім інший акцент — наголосити на невдалій спробі радянського режиму «розчинити» український народ у єдиній, денационалізованій, космополітичній масі манкуртів, які не знають ні своєї мови, ні своєї історії, ні своєї культури.

Не зовсім зрозуміло, чому вимоги щодо повноцінного оволодіння державною мовою мають бути «найсуворішими»? У зв'язку з цим виникає запитання: навіщо у Рішенні додано цей своєрідний акцент щодо такої чутливої й водночас вразливої сфери, як мовні та міжнаціональні відносини, а також щодо того, чи багато втрапило б Рішення, коли б ці вимоги були б визначені, як «обов'язкові»?

8. Інколи окремі тези Рішення сприймаються як такі, що частково «відірвані» від реального життя та є відображенням швидше бажаного, ніж дійсного. Такі констатації навряд чи доречно вносити до мотивувальної частини судового рішення навіть у тому разі, коли це рішення органу конституційної юрисдикції і стосується такої складної проблеми, як мовні відносини у багатомовному суспільстві.

9. До того ж Рішення містить цілий ряд тверджень, які є припущеннями. Наприклад, у Рішенні йдеться про те, що оволодіння державною мовою є «запорукою єдності суспільства», «засобом міжнаціонального (міжетнічного) порозуміння», українська мова покликана «забезпечувати єднання й монолітність українського суспільства», а «навчання державною мовою — найдієвіший спосіб, що забезпечує інтеграцію суспільства». Однак експерти вважають умовами забезпечення єдності українського суспільства, крім іншого, і «спільне бачення бажаного майбутнього держави», і «спільні цінності та погляди на життя», і «спільні проблеми та потреба в об'єднанні зусиль для їх подолання», і «спільне минуле, спільну історію співжиття в державі»¹ тощо. У таких дослідженнях різні чинники виходять на перше місце у процесах об'єднання нашої спільноти, а не лише державна мова². Насправді на процес об'єднання нашої спільноти впливає дія різноманітних чинників й саме тому виокремлення лише одного з них (хоча б і надважливого) може зашкодити процесам об'єднання й консолідації суспільства, а також пошуку компромісів.

Припущенням є твердження про те, що «нині всі раніше „російськомовні громадяни“ України дедалі більше стають активно або пасивно українськомовними...».

¹ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу (12 квітня 2017 р.). Київ: Центр Разумкова, 2017. С. 65.

² Там само.

Припущенням є також твердження про те, що на час проголошення незалежності України російською мовою «володіли майже всі громадяни України». Однак численні дослідження і спостереження доводять, що насправді певна частина громадян Української РСР не мала практики спілкування російською мовою (хоча й розуміла її насамперед завдяки засобам масової інформації), але спроби викласти власну думку російською мовою (усно чи письмово) для багатьох виявлялися надто складними й дуже часто призводили до фіаско.

Мовні відносини в СРСР розвивалися доволі складно, нелінійно і водночас суперечливо¹ та навіть на території РРФСР частими були випадки, коли в деяких місцевостях українська мова тривалий час домінувала над російською².

Домінування української мови в багатьох станицях Кубані зберігалось протягом тривалого часу навіть після кількох десятиліть панування радянського тоталітарного режиму, насамперед, завдяки стихійній дитячій ініціативі, вимогливості та наполегливості. Діти кубанських козаків силоміць змушували дітей переселенців говорити «по-запорозькому» (тобто саме так, як говорили майже всі станичники), і, за свідченням Г. Померанця, який працював у школі станиці Шкуринської з 1953 року, учні 8-х класів майже не говорили російською мовою³. І це відбувалося за радянського режиму з могутнім каральним апаратом та тотальним контролем за будь-якими проявами нелояльності й вільнодумства.

Чому таке було можливим стане зрозуміло, якщо звернутися, наприклад, до результатів перепису населення 1897 року. У багатьох станицях тодішньої Кубані типові результати щодо релігійної належності та мови спілкування були такими: православних — 1 351, носіїв російської мови — 62, а української — 1 267 осіб⁴; православних — 1 936, носіїв російської мови — 168, а української — 1 757 осіб⁵; православних — 373, носіїв російської мови — 47, а української — 324 особи⁶; православних — 26 003, носіїв російської мови — 8 336, а української — 16 965 осіб⁷.

До речі, за переписом населення 1897 року українську мову визнали рідною більшість населення таких повітів Воронежської губернії Росії: Острогозького (90,3 %),

¹ Дашкевич Я. Національне питання в Україні. *Україна. Наука і культура*. Вип. 28. Київ : Знання України, 1994. С. 6–17; Клейнер І. Національні проблеми останньої імперії (національне питання в СРСР очима радянських дисидентів). Париж : Перша Українська Друкарня у Франції, 1978. 406 с.; Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти : монографія. Харків : Фоліо, 2003. 240 с.; Национальный вопрос в СССР. *Сборник документов* / сост. Р. Купчинский. Сучасність, 1975. 365 с.; Рябошапко Л. І. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000). Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. 484 с.; Старовойтова Г., Свобода В. Остання імперія: народження і розпад. *Літературна Україна*. 1991. № 44. 31 жовтня; Ткаченко Є. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин : монографія. Харків : ФІНН, 2010. 336 с.

² Всесоюзная перепись населения (17 декабря 1926 г.). Краткие сводки. Москва : ЦСУ СССР, 1928. Вып. IV. Народность и родной язык населения СССР. С. VI.

³ Померанц Г. Живые и мертвые идеи. *Погружение в трясину (анатомия застоя)* / сост. и общ. ред. Т. А. Ноткиной. Москва : Прогресс, 1991. С. 321.

⁴ Население Кубанской области по данным вторых экземпляров листов переписи 1897 г. / под ред. Л. В. Македонова. Екатеринодар : Тип. Кубан. обл. правления, 1906. С. 23.

⁵ Там само. С. 29.

⁶ Там само. С. 35.

⁷ Там само. С. 43.

Богучарського (81,8 %), Бирючинського (70,7 %), Валуйського (51,1 %)¹. Отже, україномовне середовище, яке завжди шанобливо ставилося до традицій, мови і звичаїв свого народу та усвідомлено позиціонувало себе як волелюбне навіть поза межами України, завжди намагалося зберегти мову, культуру і звичаї своїх пращурів навіть попри заборони, утиски й переслідування.

Російська дослідниця А. Грешнікова у 2007 році підтвердила цей висновок та вказала (за результатами проведеного дисертаційного дослідження) на те, що у Курській області «основна частина українців та росіян зберігає своє національне самоусвідомлення», а також звернула увагу на те, що дуже часто відбувається трансформація «самоусвідомлення у російських групах, які мешкають у змішаних українсько-російських селах, особливо там, де росіяни опинилися в меншості серед корінної національності того чи іншого села, що переважає їх за чисельністю»².

10. У Рішенні йдеться про таке явище, як двомовність (білінгвізм), наголошується на потребі переходу від російсько-української двомовності, а також стверджується про «виразне переважання російської мови над українською в більшості визначальних ділянок мовокористування». Однак за даними соціологічних досліджень в Україні поза помешканням «59 % респондентів розмовляють українською мовою (винятково або переважно), 23 % винятково або переважно російською, 24 % приблизно однаково обома мовами»³. Хоча в окремих регіонах та місцевостях це співвідношення може бути іншим.

Водночас слід визнати, що протягом тривалого часу в Україні сформувався односторонній, дещо деформований білінгвізм, коли двомовними були переважно ті, хто вважав себе українцями за національністю, та представники деяких національних меншин. А ось серед росіян, які мешкали в Україні протягом багатьох років чи навіть кількох десятиліть, двомовними визнавали себе лише 5 % відсотків. Такий складний феномен, як білінгвізм, в Україні має доволі своєрідну динаміку. Так, у 1992 році білінгви становили 32 %, тобто майже третину населення. У 1995 році їх частка збільшилася до 35 %, а потім почалося зменшення їх чисельності й у 2001 році білінгви становили 26% населення⁴.

Непереконливою є теза про те, що начебто «володіння державною мовою особами, які належать до національних меншин, також захищає права осіб, які належать до державотвірної нації, вільно використовувати державну мову в будь-якій сфері публічного життя на всій території України». Таке твердження є одностороннім та вразливим насамперед з огляду на те, що межа між приватною та публічною сферами не є чіткою, однозначною та визначеною.

¹ Чижикова Л. Н. Особенности этнокультурного развития населения Воронежской области. *Советская этнография*. 1984. № 3. С. 5–6.

² Грешникова А. В. Русско-украинские фольклорные связи в необрядовой песенной лирике: на фольклорном материале Курской области : дисс. ... канд. филол. наук : 10.01.09. Орел, 2007. — 190 с.

³ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України. *Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу* (12 квітня 2017 р.). Київ : Центр Разумкова, 2017. С. 7.

⁴ Гаташ В. Страна диалогических билингвов? *Зеркало недели*. 2002. № 21 (8 июня).

Так, наприклад, розглядаючи справу «*Niemetz v. Germany*» від 16 грудня 1992 року (заява № 13710/88), Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що немає принципових підстав, щоб розуміння поняття «особисте життя» виключало діяльність професійного і ділового характеру. Такий підхід є виправданим, адже у багатьох випадках неможливо розмежувати, яка діяльність людини складає частину її професійного або ділового життя, особливо коли людина є представником вільної професії (адже її робота в такому контексті може стати невід’ємною частиною її життя до такої міри, що стає неможливо визначити, ким саме вона є в певний момент чи проміжок часу: приватною особою чи, скажімо, митцем). До того ж «трудова діяльність приносить фізичній особі не тільки матеріальні засоби для прожиття, але й задоволення від самореалізації, а також є частиною її соціального життя, сприяє встановленню та підтриманню міжособистісних стосунків, а тому нерозривно пов’язана з її особистою немайновою сферою»¹.

Так само складно відокремити публічну сферу від приватної, коли, наприклад, у сквері, на дитячому майданчику чи на станції метрополітену кілька осіб, очікуючи на потяг, обговорюють скажімо, кандидата на посаду міського голови або діяльність якогось громадського об’єднання. З одного боку, у громадському місці відбувається обговорення публічно значущого питання і таке обговорення можна умовно віднести до «публічної» сфери, однак, з другого боку, — оскільки йдеться про спонтанний обмін думками між знайомими особами, можна вважати, що це міжособистісне спілкування приватних осіб, тому його можна віднести до «приватної» сфери. Виникає запитання: де проходить межа між публічною та приватною сферою? На жаль, ні законодавець, ні Конституційний Суд України, ні наукова спільнота не розробили критеріїв або підходу, що мали б дати відповідь на таке запитання, а отже, й на запитання щодо застосування державної або іншої мови у таких та схожих ситуаціях.

У цьому контексті заслуговує на увагу думка видатного українського конституціоналіста В. Речицького, який вважає, що держава не повноважна здійснювати «експансію» у недержавні сфери та наголошує на тому, що «право спілкуватися мовою, за допомогою якої здійснюється найбільш повне і комфортне самовираження особистості, є самоочевидним, елементарним правом людини», оскільки «перелік прав і свобод людини в Конституції не є вичерпним»².

12. Дискусійним є твердження про те, що «у кожній державі, де проживають люди, які використовують різні мови, конче потрібною є мова офіційна, тобто державна, за допомогою якої відбувається спілкування (комунікація) осіб з офіційними представниками держави та іншими особами».

По-перше, у різних державах ці питання вирішуються по-різному³. По-друге, за такого формулювання йдеться про два варіанти спілкування: 1) спілкування

¹ Посиланок О. О. Захист права працівника на приватність у практиці Європейського суду з прав людини. URL : <http://old.univer.km.ua/visnyk/1565.pdf>.

² Речицький В. Рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення статті 10 Конституції України. *Російсько-український бюллетень*. 2000. № 6–7. С. 139–142.

³ Ткаченко Є. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин : монографія. Харків : ФІНН, 2010. С. 336.

за участю представників держави (між особою та посадовцем) та 2) спілкування між особами (міжособистісне спілкування). До того ж таке формулювання не містить уточнення, про які саме сфери йдеться, тому можна припустити, що запропоноване узагальнення стосується водночас і публічної, і приватної сфер. У цьому контексті варто наголосити й на такому важливому нюансі: у наведеній формулі йдеться не про громадян, а про осіб, тобто усіх, хто на законних підставах перебуває на території держави. У такому разі спілкування між громадянами та посадовцями може відбуватися державною мовою, а ось вимагати від інших осіб володіння та спілкування державною мовою держава не уповноважена, зокрема, з огляду на зміст частини першої статті 26 Конституції України, згідно з якою «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». Зрозуміло, що держава не уповноважена вимагати від іноземців та осіб без громадянства оволодіти державною мовою. А ось у другому варіанті взагалі йдеться про спілкування між особами, тобто про міжособистісне спілкування, що зазвичай становить сферу функціонування громадянського суспільства і саме тому таке спілкування мало б здійснюватися тією мовою, що є прийнятною для обох сторін за їх обопільною згодою. Залежно від ситуації одна й та сама особа може, наприклад, спілкуватися з однією особою державною мовою, а з іншою — англійською тощо.

Загалом складається таке враження, що під час підготовки Рішення поза увагою залишився припис статті 3 Конституції України, згідно з яким «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», а отже, і законодавець, і Конституційний Суд України мали б виходити насамперед із пріоритету прав людини та її права «на вільний розвиток своєї особистості» (стаття 23 Конституції України), зокрема, з огляду на те, що «культурно чутливі зони» мають бути захищені від надмірного юридичного врегулювання.

Суддя
Конституційного Суду України

В. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА (ЗБІЖНА)

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про забезпечення функціонування
української мови як державної»

Маю честь бути причетним до підтримки Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 (далі — Рішення). Це саме той випадок, коли мої конституційні погляди як судді збігаються з відчуттям національної ідентичності, власної приналежності до великого українського народу. Мушу коротко пояснити свої міркування, пов'язані з Рішенням, передусім щодо його значення та особливостей.

1. Окрім Конституції України, саме державна мова найбільш дієво перетворює велику сукупність громадян у стійку й модерну націю-державу. Ця інтегральна функція української мови є ключовою ідеєю Рішення. Додам лише, що власне через механізм статті 10 Конституції України, з одного боку, українська мова є складовою конституційного порядку держави, а з іншого — і мовою права загалом, мовою його творення, застосування, та мовою наших конституційних цінностей. Проте українська мова, яка перебуває в конституційному статусі державної мови з 1989 року в УРСР і з 1991 року — в незалежній Україні, потребує на сьогодні підтримки держави і суспільства. Чому таке відбувається навіть на 30-му році незалежності України? І головне, зі слів Миколи Міхновського, «як же з погляду права ставитися до такого знуцання над правом?».

2. Мовна ситуація в Україні нині не є наслідком її еволюційного розвитку (як у Канаді, Швейцарії чи Бельгії), поступової і мирної взаємодії української мови з іншими мовами, навпаки, **вона є результатом тривалого періоду окупації українських земель** спочатку Російською (московською) державою, а починаючи з 1919 року — більшовицькою Росією (від 1922 року — СРСР). Дуже довго українська мова витіснялася нормативним способом через заборони на її застосування в різних суспільних сферах, спроби її маргіналізації. У царські часи українська мова переслідувалася системно й систематично: від указу Петра I про заборону українського книгодрукування 1720 року до Валуєвського циркуляру 1863 року і Емського указу Олександра II 1876 року. Під час радянської окупації такі заходи відзначалися жорсткими злочинами геноциду щодо українців. Передовсім вони були втілені організацією голодомору — умисним масовим убивством через штучний голод мільйонів українців — носіїв української мови — та цілеспрямованим

переселенням на українську етнічну територію осіб іншого етнічного походження. Результатом такої злочинної державної політики стали різке звуження ареалу застосування і вивчення української мови, практична відсутність українських шкіл у деяких регіонах на момент проголошення незалежності України (наприклад, у місті Донецьку). Як писала Ліна Костенко з цього приводу: «Нації вмирають не від інфаркту, спочатку в них відбирає мову».

Через окупацію українських земель й цілеспрямоване витіснення української мови постала потреба **у комплексних підтримчих діях з боку України для відновлення української мови** та реального набуття нею конституційного статусу державної мови.

3. У сучасному суспільстві, яке все більше цивілізованими державами сприймається як «суспільство, засноване на знаннях», **володіння державною мовою, здобуте в середній школі, відіграє зростаючу роль в реалізації конституційного права особи на вільний розвиток своєї особистості (стаття 23 Конституції України)**, зокрема в аспектах її соціальної і професійної адаптації. І навпаки, наявність лише початкових знань і умінь у володінні українською мовою гальмує успішний особистий і професійний розвиток особи, створює перешкоди до пристосування нею до суспільних реалій, що має важкі наслідки для її добробуту. Такі міркування спонукали Конституційний Суд України (далі — Суд) застосувати **жорсткий контроль стосовно оцінки пропорційності підтримчих заходів держави щодо української мови**, закладених у Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі — Закон).

4. Після конституювання в 1991 році України як незалежної держави, попри конституційний статус української мови як державної, **упродовж трьох десятиліть підтримчі дії держави для відновлення позицій української мови не були достатніми**. Де-факто і де-юре конституційний статус української мови не було гарантовано, що призводило до порушень прав мільйонів українців у власній державі. Навіть через двадцять років після здобуття незалежності Україною мовна ситуація виправлялася дуже повільно й непослідовно. Досить відзначити, що в тому ж місті Донецьку навіть у 2010–2011 навчальному році лише четверта частина від загальної кількості шкіл були Українськими (важливо зауважити, що відповідно до даних перепису 2001 року 56,9 % населення Донецької області назвали себе українцями).

Ще гіршою ситуація була в Криму та в місті Севастополі. У 2013/2014 навчальному році в Автономній Республіці Крим українською мовою навчалися 12 694 учні (7,2 %) в 7 школах, у місті Севастополі була лише одна школа з українською мовою навчання.

Бюджет навчальних годин у школах національних меншин і пізніше не дозволяв громадянам України належно підготуватися до атестації з державної мови, а відтак вільного володіння нею (про це свідчать результати зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання). У 2021 році тести з української мови не змогли скласти на мінімально прохідний бал 27 % закарпатських і 21 % чернівецьких школярів. За оцінками фахівців головним фактором цього слугувала висока

частка національних меншин (і відповідно — національних шкіл) у цих регіонах. Це означає, що **держава ефективно не виконала свого позитивного обов'язку щодо реалізації конституційного статусу української мови в освітньому середовищі національних меншин.**

5. У деяких регіонах України ситуація ускладнювалася тим, що російська мова використовувалася Російською Федерацією як інструмент для розпалювання сепаратистських настроїв та організації підтримки прямої агресії цієї держави проти України, починаючи з 20 лютого 2014 року. Тобто недостатня підтримка української мови як фактора єдності України стала джерелом додаткових викликів у сфері національної безпеки. Починаючи з лютого 2014 року це перестало бути припущенням. Саме Автономна Республіка Крим і місто Севастополь були окуповані військами Російської Федерації та згодом були анексовані. Саме Донецька і Луганська області стали об'єктом збройної агресії Російської Федерації, яка вибудувала в них окупаційні адміністрації у формі так званих «ДНР» і «ЛНР». Отже, висновок Суду про те, що **загроза українській мові рівнозначна загрозі для національної безпеки України, є безумовно вірним.**

Це ж підтверджують і неодноразові заяви керівництва Російської Федерації щодо використання російської мови як інструменту геополітичної експансії. Владіслав Сурков 12 червня 2021 року заявив: «Для меня что такое Русский Мир? Это везде где люди говорят и думают по-русски, или где очень уважают русскую культуру, там где видят в русской модели национального развития альтернативу для того что у них есть дома, там где уважают нашего Путина, там где люди боятся русского оружия — это и есть наше влияние...».

6. Підтримчі дії України, втілені в Законі, повністю релевантні нормативному регулюванню та судовій практиці європейських держав, заснованих на верховенстві права. Тобто всі європейські держави закріплюють обов'язковість державної мови в публічній суспільній сфері, зокрема забезпечують державними ресурсами достатню навчальну підготовку учня до атестації такого учня як випускника середньої школи з державної мови, даючи йому змогу реалізувати свої права як громадянина цієї держави незалежно від етнічного походження.

7. Суд вірно окреслив предмет конституційного контролю, яким є Закон в цілому, у тому числі його положення, які ще не набрали чинності, виходячи з розуміння конституційних меж своїх повноважень та сприйняття Закону як цілісної матерії, а також того, що навіть тими його положеннями, які ще не набрали чинності, уже започатковані правовідносини щодо поступового і послідовного наповнення змістом тих контрольних показників, які закладені в них.

Наприклад, частиною третьою статті 21 Закону, яка набирає чинності з 1 січня 2030 року, встановлено: «Мовою зовнішнього незалежного оцінювання за результатами здобуття повної середньої освіти та вступних випробувань є державна мова, крім зовнішнього незалежного оцінювання з іноземних мов». Звісно, що реалізацію цієї норми держава вже розпочала шляхом поступової зміни навчальних програм у середній школі, збільшення частки української мови в них,

здійснення інших заходів, і на це системно спрямовані й інші положення Закону. Тож, правовідносини, спрямовані на реальне досягнення стану, передбаченого положенням частини третьої статті 21 Закону, уже започатковані на різних рівнях.

8. Надзвичайно важливим результатом ухвалення Рішення, яким встановлено конституційність Закону, є формування Судом такої офіційної конституційної доктрини, зобов'язуюча сила якої не дозволить законодавцю посягнути на статус української мови. З юридичних позицій, висловлених Судом у цьому рішенні, впливає конституційний обов'язок для всіх державних органів поважати і втілювати через свою діяльність конституційний статус державної мови. З моменту ухвалення Судом Рішення **конституційний статус державної мови в Україні ґрунтується на Конституції України, її статті 10, та на юридичних позиціях Суду щодо цього питання, найбільш повно викладених у Рішенні**. З іншого боку, оскільки Суд шляхом тлумачення надав визначеності положенням статті 10 Конституції України, будь-які законодавчі чи урядові посягання на конституційний статус державної мови, спрямовані на заниження гарантій її поширення, є очевидно неконституційними за суттю.

9. Рішення значною мірою **долає дискурс обмеженого мотивування судових рішень у конституційному судочинстві, що був започаткований у перше десятиліття роботи Суду**. Хоча Рішення, як і раніше, не містить прямих звернень (посилань) на правову доктрину та результати діалогу національних судових юрисдикцій, їх реальні здобутки імпліцитно присутні в ньому. Особливо це стосується сучасних наукових знань щодо ролі мови в суспільстві, узагальненого досвіду судової практики з мовних питань у державах, заснованих на верховенстві права. Стиль викладу аргументів у Рішенні безумовно вплине на підготовку рішень Суду у майбутньому.

10. У Рішенні Суд продемонстрував, що в площині політики і права саме дотримання процедур і конституційні аргументи роблять його по-справжньому судовим, а не політичним органом. Суд проявив не політичну волю, а ухвалив аргументоване рішення у справі, і на підставі Конституції України розв'язав, по суті, питання політичного характеру зі значним потенціалом конфліктності. З іншого боку, Рішення також демонструє роль конституційного судочинства в демократичній державі. Суд взяв на себе відповідальність та припинив багаторічне маніпулювання засобами обмеження обсягу гарантій державної мови політичними суб'єктами, які від виборів до виборів намагалися використати «мовне питання» для поліпшення своєї електоральної привабливості. Отже, **питання державної мови є вирішеним конституційним питанням, яке не тільки відокремлене від політичного процесу, спрямованого на результати виборів, а й також є недосяжним для нього**.

Суддя
Конституційного Суду України

В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про забезпечення функціонування
української мови як державної»

Конституційний Суд України 14 липня 2021 року ухвалив Рішення № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі — Рішення).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно ухвалення Великою палатою Конституційного Суду України Рішення.

Передусім слід вказати на абсолютну безспірність того, що українська мова, яка є однією із засад конституційного ладу України, має ключове значення у згуртуванні українського народу — громадян України всіх національностей та у реалізації конституційних приписів, за якими, зокрема, Україна є суверенна і незалежна, демократична, правова держава. Проте ця окрема думка не стосується суті Рішення, оскільки переважно пов'язана із здійсненням Конституційним Судом України своїх конституційних повноважень, у тому числі при ухваленні Рішення.

Оскільки у складеній мною присязі зазначено, що «вступаючи на посаду судді Конституційного Суду України, урочисто присягаю на вірність Україні, бути незалежним, чесним і сумлінним при виконанні високих обов'язків судді Конституційного Суду України, забезпечувати верховенство Конституції України, захищати конституційний лад держави, утверджуючи права та свободи людини», то вважаю за доцільне висловити свою думку про те, що наразі орган конституційної юрисдикції перебуває під впливом чинників, які фактично стоять на заваді здійснення Конституційним Судом України конституційних повноважень (ухвалення рішень, надання висновків).

1. У Конституції України передбачено, що Україна є, зокрема, правова держава (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу (частина перша, перше речення частини другої 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).

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, у тому числі, в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого

суду (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

У Доповіді «Верховенство права» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), схвалений на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, визначено, що «принцип законності по-перше, означає, що приписів права слід неухильно дотримуватись»; ця вимога поширюється не лише на фізичних осіб, а й на владні структури, суб'єктів публічного та приватного характеру (друге, третє речення пункту 42).

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність; діяльність правотворчих і правозастосовних органів держави має здійснюватися за принципами, зокрема, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзаци другий, третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

1.1. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України; суддя Конституційного Суду України набуває повноважень з дня складення ним присяги на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України (частини друга, сьома статті 148 Конституції України).

У статті 149¹ Основного Закону України встановлено таке: «Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі:

- 1) закінчення строку його повноважень;
- 2) досягнення ним сімдесяти років;
- 3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину;
- 6) смерті судді Конституційного Суду України.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду України з посади є:

- 1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 2) порушення ним вимог щодо несумісності;
- 3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді;
- 4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу».

Припинення повноважень судді Конституційного Суду України є підставою для припинення з ним трудових відносин, про що Голова Конституційного Суду України видає розпорядження (частина друга статті 20 Закону).

З аналізу наведених приписів Основного Закону України випливає, що перелік підстав відставки (всі можливі форми припинення посадових обов'язків) судді Конституційного Суду України є вичерпним, а суб'єкт, який компетентний ухвалювати відповідні рішення щодо припинення мандата судді Конституційного Суду України, є єдиним.

Конституційний Суд України у пункті 2 мотивувальної частини Рішення від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019 вказав, що «в Основному Законі України передбачено здійснення Конституційним Судом України його виключних конституційних повноважень з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, а також актів з питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України та реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України (обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України)» (абзац вісімнадцятий підпункту 2.1); Конституція України не наділяє будь-який інший орган публічної влади повноваженнями щодо обрання Голови Конституційного Суду України, позбавлення судді Конституційного Суду України недоторканності та звільнення його з посади, а також не встановлює можливості делегувати повноваження іншим органам публічної влади (друге речення абзацу п'ятого підпункту 2.4).

Незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 149 Конституції України).

Суддя Конституційного Суду України здійснює попередню підготовку питань, що їх розглядають Велика палата Конституційного Суду України, сенат Конституційного Суду України, Колегія суддів Конституційного Суду України, та бере участь у розгляді справ (частина четверта статті 18 Закону).

2. З інформації, що оприлюднена на офіційному вебсайті Конституційного Суду України у підрозділі «Велика палата Суду», вбачається, що:

- суддя Конституційного Суду України Касмінін О. В. призначений на посаду Президентом України 17 вересня 2013 року; присягу склав 19 вересня 2013 року;
- суддя Конституційного Суду України Тупицький О. М. призначений на посаду Президентом України у травні 2013 року; присягу склав 15 травня 2013 року.

Варто зауважити, що стосовно суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. відповідних рішень щодо припинення мандата судді Конституційного Суду України згідно з Основним Законом України не ухвалювалось.

З початку 2021 року по теперішній час, зокрема станом на день ухвалення Рішення, судді Конституційного Суду України Тупицький О. М. (починаючи з січня) та Касмінін О. В. (починаючи з кінця березня) не допускаються підрозділом охорони Управління державної охорони України на об'єкт охорони — Конституційний Суд України (на його територію, до адміністративних будинків, службових приміщень). Тобто участь названих двох суддів Конституційного Суду України у

функціонуванні органу конституційної юрисдикції фактично заблоковано. Факти недопуску суддів Конституційного Суду України підрозділом охорони Управління державної охорони України постійно фіксуються та документуються.

З приводу вказаних фактів судді Конституційного Суду України Касмінін О. В. та Тупицький О. М. неодноразово зверталися до органу конституційної юрисдикції щодо розгляду та вирішення питання щодо забезпечення юридичних гарантій їх діяльності, оскільки це пов'язано з організаційною діяльністю Конституційного Суду України.

Також під час розгляду справи за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», окремих положень Земельного кодексу України зі змінами, внесеними вказаним законом, та 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» на відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України у формі усного провадження, яке відбулось 3 червня 2021 року, представники суб'єкта права на конституційне подання заявили клопотання щодо забезпечення участі суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. у розгляді справи. Після розгляду Великою палатою Конституційного Суду України заявлених клопотань головуючий на пленарному засіданні повідомив, що «для вирішення процедурних питань, пов'язаних з заявленими клопотаннями, оголошується перерва в справі» (запис відеотрансляції оприлюднено на офіційному вебсайті Конституційного Суду України у підрозділі «Архів відеотрансляцій засідань»).

Однак на день ухвалення Рішення Конституційний Суд України не розглянув відповідних «процедурних питань» щодо юридичних гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. У цьому контексті варто зауважити, що за положеннями Закону скликання засідань Конституційного Суду України належить до обов'язків Голови Конституційного Суду України, а в разі його відсутності — заступника Голови Конституційного Суду України (пункт 2 частини другої, частина сьома статті 33). Прикметно, що з 1 липня 2021 року упродовж майже двох тижнів поспіль на кожне пленарне засідання Великої палати Конституційного Суду України, у тому числі у дні, коли пленарні засідання зазвичай не проводяться, заступником Голови Конституційного Суду України на розгляд вносились найчастіше справа за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», тобто весь функціональний потенціал органу конституційної юрисдикції з незрозумілих причин був спрямований саме на ухвалення Рішення. При цьому ініціативи стосовно розгляду інших справ фактично ігнорувались, а решта питань, які також мали не менш важливе значення для українського суспільства і вже були включені до проекту порядку денного, знімалися з розгляду.

Одночасно із проявами вказаної пасивності стосовно вирішення питань юридичних гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України орган конститу-

ційної юрисдикції доволі активно вирішував питання щодо продовження строків постановлення ухвал про відкриття або про відмову у відкритті конституційного провадження у справах, в яких суддею-доповідачем визначено Касмініна О. В. або Тупицького О. М. Так, у період з квітня по сьогоднішній день на підставі клопотань суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. Великою палатою Конституційного Суду України постановлено 19 ухвал, у яких, зокрема, вказується, що «Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів <...> розглянула на засіданні клопотання судді-доповідача Касмініна О. В. <...>».

3. «Порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Суду, підстави і порядок звернення до Суду, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Суду визначаються Конституцією України та законом» (стаття 153 Основного Закону України).

Відповідно до Закону у складі Конституційного Суду України діють Велика палата, два сенати та шість колегій, які у межах визначених Законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд України (частини перша, друга статті 32); розгляд справ, конституційне провадження щодо яких відкрито, здійснюється на пленарних засіданнях сенатів, Великої палати Конституційного Суду України (частина перша статті 65).

У статті 66 Закону передбачено, що засідання Великої палати Конституційного Суду України є повноважним, якщо на ньому присутні щонайменше 12 суддів Конституційного Суду України (частина друга); Велика палата Конституційного Суду України ухвалює рішення, надає висновок на закритій частині пленарного засідання (частина восьма); рішення Конституційного Суду України є ухваленим Великою палатою Конституційного Суду України, а його висновок — наданим, якщо за це проголосували щонайменше 10 суддів Конституційного Суду України (частина одинадцята).

3.1. До складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України (частина перша статті 148 Основного Закону України).

У статті 10 Закону передбачено, що Конституційний Суд України є повноважним здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів Конституційного Суду України, які набули повноважень згідно зі статтею 17 Закону.

Станом на день ухвалення Рішення до складу Конституційного Суду України входять 16 суддів, які були обрані і набули повноважень відповідно до Конституції України та Закону.

Відповідно до частини першої статті 35 Закону Велика палата Конституційного Суду України діє у складі всіх суддів Конституційного Суду України.

Таким чином, на даний час повноважний склад Великої палати Конституційного Суду України становить 16 суддів Конституційного Суду України. Проте чисельність такого повноважного складу Великої палати Конституційного Суду України може бути тимчасово зменшено у виняткових випадках, зокрема, передбачених Законом (через хворобу, відрядження, відпустку, відвід або самовідвід судді), тобто таких, які не становлять загрози юридичним гарантіям судді Конституцій-

ного Суду України, що впливають із статусу судді Конституційного Суду України, його компетенції, які визначені Конституцією України і Законом. Разом з тим створення будь-яких штучних умов, зокрема, за яких відбуватиметься посягання на юридичні гарантії судді Конституційного Суду України, у тому числі шляхом унеможливлення участі у функціонуванні органу конституційної юрисдикції або впливу в інший спосіб, неодмінно матиме вплив на повноважність складу Великої палати Конституційного Суду України і як наслідок — на легітимність ухвалюваних рішень (наданих висновків), що фактично призведе до спотворення суті конституційного контролю і нівелювання призначення органу конституційної юрисдикції. При цьому наявність у Законі положень щодо мінімального кворуму, необхідного для проведення пленарних засідань та ухвалення рішень (надання висновків), не стосується питання повноважності складу Великої палати Конституційного Суду України та не може слугувати підставою для легітимізації актів, ухвалених у неповноважному складі, а також фактичного виправдання посягань на юридичні гарантії судді Конституційного Суду України.

Європейський суд з прав людини дотримується позиції, що фраза «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу існування «суду», а й на склад колегії у кожній справі [ухвали щодо прийнятності від 4 травня 2000 року у справі «*Buscarini v. San Marino*» (заява № 31657/96), «*Posokhov v. Russia*» (заява № 63486/00)]; фраза «встановлений законом» охоплює не тільки законодавство, що стосується установи і юрисдикції трибуналу, але і склад суду по кожній справі [рішення у справі «*Lavents v. Latvia*» від 28 листопада 2002 року (заява № 58442/00)]; фраза «встановлений законом» також охоплює питання дотримання судом особливих правил, що регулюють його діяльність [рішення у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 року (заяви № 29458/04 та № 29465/04)].

Наведене дає підстави для висновку, що Рішення ухвалене Великою палатою Конституційного Суду України у неповноважному складі, оскільки участь двох суддів Конституційного Суду України у вирішенні питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» було штучно заблоковано. Така обставина очевидно створює підґрунтя для сумнівів у легітимності рішення органу конституційної юрисдикції у справі, яка має надзвичайно важливе значення для народу України — громадян України всіх національностей. Названий висновок також підтверджується тим, що на відкритому пленарному засіданні Великої палати Конституційного Суду України 3 червня 2021 року представники учасників конституційного провадження вже висловлювали сумніви щодо легітимності рішень органу конституційної юрисдикції через блокування участі у діяльності Конституційного Суду України суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тулицького О. М. Крім того, у вказаному контексті прикметною є теза глави держави в інтерв'ю 24 червня 2021 року журналістці телеканалу «1+1»: «Я заблокував дії Конституційного Суду, які вважаю неправомірними. Не тільки я, а рішенням РНБО. Все-таки, не я один, а своїм підписом я ввів в дію» (режим доступу у мережі Інтернет: <https://www.youtube.com/watch?v=fAPSWg5jw3o>).

На моє переконання, головне призначення органу конституційної юрисдикції — забезпечувати верховенство Конституції України — має бути втілене у діяльності

Конституційного Суду України однаково стосовно всіх без винятку конституційних повноважень, зокрема, з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, та актів з питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України, а також реалізацією юридичних гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України. Неоднаковий підхід щодо вирішення зазначених питань безперечно є таким, що не узгоджується із принципами верховенства права та прямої дії норм Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Олега Первомайського
у справі за конституційним поданням 51 народного депутата
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про забезпечення функціонування
української мови як державної»

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 14 липня 2021 року ухвалив Рішення № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі — Рішення).

Суд визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII зі змінами (далі — Закон).

Підтримуючи ухвалене Рішення у цілому з огляду на його суспільну значущість, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне висловити кілька важливих, на мою думку, міркувань щодо справи, Рішення, Закону та інших явищ та понять.

І. Значення Рішення в дискусії щодо так званого мовного питання

1. Насамперед слід щиро та відверто констатувати, що справа, ухвалене у ній Рішення, Закон як предмет конституційного контролю, як, власне, й саме *мовне питання*, з різного роду передумов та причин до цього часу не є явищами та поняттями, що створюють підґрунтя для компромісу.

Внаслідок цього, незалежно від того, наскільки якісно та повно не було б вмотивоване Рішення, воно не буде сприйняте прибічниками думки про те, що Закон у цілому або в певних частинах суперечить Конституції України.

Звісно, у разі коли б Конституційний Суд ухвалив протилежне за змістом рішення, а саме щодо невідповідності Закону (або його окремих норм) Конституції України, таке рішення не було би сприйняте іншою частиною українського суспільства.

Тому абсолютна більшість осіб, які наважаться ознайомитись з повним текстом Рішення, будуть у ньому шукати не раціональні аргументи позиції Конституційного Суду, а, залежно від політичних та інших уподобань, або додаткові та «убивчі» докази конституційності Закону й слушності сучасної мовної політики, або навпаки — недоліки, недоречності та навіть утиски й образи у бік громадян України, які надають перевагу в публічному та (або) приватному спілкуванні не українській, а іншій мові.

Тобто після ухвалення Рішення кожен залишиться при своїй думці й при цьому прибічники невідповідності Закону Конституції України ще й вважатимуть себе несправедливо «переможеними» у цій своєрідній «мовній війні».

2. У практиці конституційного судочинства надзвичайно важливим є відчуття часу, або іншими словами — слушного моменту для ухвалення рішення у тій чи іншій справі.

Ця неофіційна вимога до діяльності органів конституційного контролю стосується будь-якого з них, у тому числі найавторитетніших. У разі ж наявності певних вад легітимності, прогнозованого несприйняття або навіть суспільного осуду змісту рішення орган конституційного контролю для підтримання довіри до себе та своїх рішень зобов'язаний зважати на фактор слушного моменту для ухвалення рішень, що за своїми юридичними та іншими наслідками будуть надто резонансними, дразливими тощо.

3. Чи було ухвалено Рішення в слушний момент?

Розмірковуючи у пошуках відповіді на це зовсім не риторичне питання у контексті перевірки Закону на відповідність Конституції України, насамперед слід зазначити, що іноді складається враження, що для вирішення або хоча би спроби вирішення в Україні мовного питання *ідеального* слушного моменту взагалі ніколи не існувало, не існує й не буде існувати, оскільки цьому на заваді постійно були, є та будуть економічні, соціальні, політичні та інші обставини, проблеми та негаразди.

Тому в разі щирого бажання надати відповідь на мовне питання йдеться вже про пошук саме слушного моменту, а не про його ідеальний різновид.

Ураховуючи наведене, слід згадати, що протягом 30 років від моменту проголошення незалежності України в нашій державі була ціла низка спроб вирішення (хоча б часткового) мовного питання, які за своїми суттю та змістом іноді суперечили одна одній.

У цьому сенсі слід зважати не лише на те, що Закон є останнім у часі нормативним актом, що має врегулювати відносини з використання (функціонування) української мови як державної, а також на ту обставину, що Закон був ухвалений попереднім скликанням парламенту, а з своєрідним початком у 2019 році нового «політичного сезону» та з моменту початку функціонування Верховної Ради України в істотно оновленому складі цей Закон не зазнав змін, які вплинули би на його суть та зміст.

У зв'язку з цим, здійснюючи конституційний контроль стосовно Закону, Конституційний Суд мав вагомі підстави вважати, що ухвалення Закону у квітні 2019 року та подальша його змістовна стабільність не пов'язані з мінливими політичними обіцянками, а ґрунтуються на суверенній волі Українського народу, який на виборах Президента України та народних депутатів України у 2014 році спочатку підтримав ті політичні сили, які долучились до розробки та ухвалення Закону¹, а в подальшому у 2021 році українські виборці знову ж таки на двох виборах підтримали тих політиків, які свідомо відмовились вносити до Закону зміни, які вплинули би на його суть та зміст.

4. У контексті виявлення аргументів на підтвердження тези щодо своєчасності ухвалення Рішення не слід ігнорувати й те, що воно ухвалене в період відсутності жвавої політичної дискусії, що, як відомо, посилюється під час виборчого процесу.

¹ Саме з тим змістом, що мав бути перевірений на його відповідність конституційним приписам.

Це свідчить не лише про слушність моменту для ухвалення Рішення з мовного питання, а також про те, що Конституційний Суд, ухвалюючи у липні 2021 року Рішення, загалом мінімізував можливі звинувачення та спекуляції щодо його долучення до політичної дискусії між тими політичними силами, які використовують мовне питання під час виборчого процесу з метою отримання підтримки виборців.

5. З іншого боку, для стороннього спостерігача ухвалення Рішення 14 липня 2021 року може виглядати як вимушена реакція Конституційного Суду на низку суспільних, політичних та юридичних подій останнього часу.

Внаслідок цього можна спрогнозувати безпідставні спроби применшити юридичне значення Рішення або до акта органу конституційного контролю, що мав на меті у нагальному порядку лише завадити Верховній Раді України внести зміни до Закону¹, що суперечитимуть суті та змісту Рішення, або взагалі знівелювати Рішення до рівня цікавої винятково для обмеженого кола осіб «публікації з питань філології», що не має значущих юридичних наслідків.

Як суддя Конституційного Суду, який брав участь у розгляді цієї справи та в ухваленні Рішення, можу вказати на безпідставність подібного роду оцінок юридичного значення Рішення та передумов й причин його ухвалення. Водночас визнаю, що встановлення того, чи було 14 липня 2021 року насправді слухним днем для ухвалення Конституційним Судом Рішення з мовного питання, та з'ясування того, хто є найбільш зацікавленими особами в його ухваленні, є справою майбутнього.

6. З наведених міркувань не погоджуюсь з думкою про те, що з ухваленням Рішення поставлено крапку у дискусії з так званого мовного питання в Україні, оскільки Рішенням це питання нібито було вирішено «раз та назавжди» й українська мова та українська держава внаслідок цього будуть гарантовано забезпечені від зросійщення і подібних явищ.

На мою думку, безліч подій, що передували ухваленню Рішення, та вже перша реакція на його ухвалення свідчать про те, що твердження про вирішення цього питання у форматі «раз та назавжди» виглядає певним перебільшенням.

Звісно, сформульоване Конституційним Судом у Рішенні розуміння змісту статті 10 Основного Закону України в посутньому зв'язку з іншими конституційними приписами на підставі статей 147, 151² Конституції України зобов'язує органи державної влади та інших учасників суспільних відносин ухвалювати рішення та діяти таким чином, щоби це не суперечило конституційним приписам та юридичним позиціям, що викладені у Рішенні.

Проте сумнозвісне «але», яке радше виглядає як загальне правило у регулюванні суспільних відносин, надає підстави для прогнозування того, що якщо не боротьба, то щонайменше дискусія з мовного питання з моменту ухвалення Рішення є не стільки завершеною, скільки продовженою на своєрідному новому етапі. Внаслідок цього дискусія з мовного питання в Україні триватиме й у подальшому, підтвердження чого зможемо спостерігати вже на найближчих виборах Президента України, народних депутатів України тощо.

¹ Розгляд у Верховній Раді України такого роду змін був запланований на наступний день — 15 липня 2021 року.

7. У зв'язку з наведеним прогнозуванням вважаю доречним також зазначити, що Конституційний Суд не створювався як орган конституційного контролю *ad hoc* для вирішення винятково мовного питання шляхом перевірки на конституційність Закону та надання завдяки цьому фундаментального тлумачення статті 10 Конституції України у посутньому зв'язку з іншими її приписами.

В умовах військової агресії проти України, яка триває вже кілька років, постійних спроб «перезавантаження» влади та її окремих органів, наполегливих намірів з ухвалення змін до Конституції України або ухвалення нового (оновленого чи взагалі невідомо якого) Основного Закону України, перманентних економічних та інших проблем, під тиском яких перебувають суспільство, країна, її економіка, національна правова система, можна спрогнозувати також те, що ухвалення Рішення з мовного питання через певний проміжок часу вже не виглядатиме найскладнішим завданням, що має вирішити чи вже вирішив Конституційний Суд.

II. Щодо предмета конституційного контролю та повноважень Конституційного Суду

8. Суб'єкт права на конституційне подання заявив клопотання про визнання Закону таким, що не відповідає приписам Конституції України у цілому, без урахування низки приписів розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, якими відтерміновано «набуття чинності» його окремими нормами.

Прикметно, що через кілька днів після ухвалення Рішення, а саме 16 липня 2021 року, мала почати діяти ще низка норм Закону, завадити чому потенційно могло внесення до нього змін, що мали розглядатись Верховною Радою України 15 липня 2021 року.

9. Вважаю, що, окреслюючи предмет конституційного контролю у цій справі, Конституційний Суд мав у Рішенні не проігнорувати це важливе питання, а сформулювати відповідну юридичну позицію, згідно з якою було б спростовано сумніви щодо наявності його юрисдикції стосовно перевірки на відповідність Конституції України Закону у цілому та відсутності підстав для закриття конституційного провадження стосовно окремих норм Закону.

Формулюючи таку юридичну позицію, Конституційний Суд мав виходити насамперед з того, що згідно з частиною першою статті 147 та пункту 1 частини першої статті 150 Основного Закону України до повноважень Конституційного Суду належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших актів без вказівки на те, чи є ці акти чинними, введеними у дію або ні.

Посилання у цьому контексті на припис частини першої статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України» має бути здійснено з урахуванням того, що «Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України» (друге, третє речення абзацу другого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

10. Дискутуючи щодо цього питання, слід також зазначити, що Основний Закон України не містить приписів, які перешкоджають здійсненню конституційного контролю стосовно закону чи іншого акта права, що набув чинності, однак введення якого у дію відтерміновано у часі.

Здійснення конституційного контролю стосовно закону чи іншого акта права, який ухвалено, але який ще не є чинним, або який не введено у дію, відповідає меті створення та діяльності Конституційного Суду, що має своїми рішеннями забезпечити національну правову систему від порушення Основного Закону України, а не лише констатувати *post factum* існування порушень конституційних приписів як доконаний факт.

Більш того, подібне розуміння предмета конституційного контролю та повноважень Конституційного Суду ґрунтується на ідеї, що Конституція України не містить нерозумних приписів, які перешкоджають органу конституційного контролю своєчасно та повно забезпечувати верховенство Основного Закону України, що згідно з частиною другою його статті 8 є однією із засад конституційного ладу.

11. Ураховуючи зазначене, вважаю, що в Рішенні мало б бути зазначено те, що Конституційний Суд враховує обставини справи, відповідно до яких Закон у цілому набув чинності 16 липня 2019 року, проте згідно з приписами розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону встановлено відтермінування введення у дію лише його окремих норм, що за своїм змістом не змінюють предмета конституційного контролю, яким є для Конституційного Суду Закон у цілому.

III. Окремі міркування щодо мотивувальної частини Рішення

12. Чи може лаконічне за обсягом рішення Конституційного Суду бути якісно вмотивовано? Звісно, так.

Чи може велике за обсягом рішення Конституційного Суду не містити належного мотивування? Теж так.

Вважаю, що ухвалене 14 липня 2021 року Рішення містить велику за обсягом та водночас якісну за своїм змістом мотивувальну частину, що загалом відповідає резолютивній частині Рішення.

Чи задовольняють мотивувальна та резолютивна частини Рішення суб'єкта права на конституційне подання, суспільство та інших зацікавлених у ньому суб'єктів?

З наведених на початку цієї окремої думки міркувань є дві протилежні відповіді на це питання, що, як не дивно, не залежать від повноти та якості мотивування Рішення.

13. Разом із тим, підтримую саме такий підхід Конституційного Суду в забезпеченні повноти мотивування Рішення та акцентую увагу на низці важливих формулювань, що містяться в мотивувальній частині Рішення, а саме: *«юридичний статус української мови як державної є водночас засадничою конституційною цінністю, питомою ознакою й ключовим чинником єдності (соборності) Української держави та невіддільною частиною її конституційної ідентичності»* (перше речення абзацу четвертого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини);

«українська мова є невіддільним атрибутом української державності, що зберігає свою історичну спадкоємність від давньокиївської доби» (перше речення абзацу п'ятого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини); «Українська мова — доконечна умова (*conditio sine qua non*) державності України та її соборності» (третє речення абзацу шостого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини); «Поряд з Державним Прапором України, Державним Гербом України та Державним Гімном України українська мова є невіддільним атрибутом Української держави» (перше речення абзацу сьомого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Беззаперечними аргументами є також констатація у Рішенні того, що українська мова як державна є мовним (лінгвальним) інтегратором суспільства (четверте речення абзацу десятого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини); українській мові належить визначальна роль у формуванні, розвитку та зміцненні єдності української політичної нації (одиннадцяте речення абзацу десятого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

14. З іншого боку, виглядають щонайменше дискусійними ті міркування мотивувальної частини Рішення, що сформульовані занадто узагальнено та (або) мають риси тлумачення об'єктивної сторони кримінальних правопорушень та адміністративних деліктів.

Йдеться, наприклад, про такі формулювання: «загроза українській мові рівнозначна загрозі національній безпеці України, існуванню української нації та її держави» (перше речення абзацу шостого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини); «будь-які зазіхання на юридичний статус української мови як державної на території України неприпустимі, оскільки порушують конституційний лад держави, загрожують національній безпеці та самому існуванню державності України» (четверте речення абзацу шостого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Сучасний український досвід демонструє те, що загрозою національній безпеці можна визнати майже все, зокрема високі тарифи на послуги житлово-комунального господарства, неякісний стан автомобільних доріг тощо. Унаслідок цього використання у мотивувальній частині Рішенні таких оцінних понять, як «загроза» та «будь-які зазіхання» у посутньому зв'язку з поняттям національної безпеки, на мою думку, послаблює, а не посилює його мотивацію.

IV. Висновки

15. Загальновідомо, що будь-який конституційний суд, ухвалюючи рішення, не повинен мати на меті сподобатись виборцю, іншій пересічній особі, окремим політичним силам, насамперед тим, які отримали владу або органам публічної влади.

Виконуючи контрмажоритарну функцію, органи конституційного контролю мають зважати, перш за все, на конституційні цінності, а не настрої суспільства та влади, внаслідок чого окремі рішення можуть суперечити волі більшості. Однак, ухвалюючи такі рішення, конституційні суди, дбаючи про власну легітимність, повинні утриматись від ухвалення рішень, що дивують або лякають суспільство, руйнують потрібні та бажані реформи у публічному управлінні або провокують чи посилюють конфлікти між суспільством, органами державної влади тощо.

У цьому сенсі ухвалення рішень, якими констатовано відповідність того чи іншого акта конституційним приписам, звісно, є менш ризикованим.

Із сукупності всіх наведених міркувань Рішення заслуговує на підтримку та подальше обов'язкове виконання.

Водночас є передчуття того, що яскравість емоційного «забарвлення» мотивування цього Рішення та складність формулювання низки юридичних позицій у ньому для більшості з пересічних українців, які не є правниками або філологами, визначають місце Рішення та його цінність для подальшого розвитку й функціонування української мови на рівні незабутнього україномовного перекладу серіалу про пригоди чудернацького іншопланетного прибульця¹, що для мене як судді Конституційного Суду буде сумно та боляче.

Суддя
Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ Йдеться про 102-серійний комедійний телесеріал «Альф» (A.L.F.) виробництва компаній «Alien Productions» та «Warner Bros. Television», що вперше був продемонстрований в Україні в 1996 році.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про забезпечення функціонування
української мови як державної»

Конституційний Суд України (далі — Суд) 14 липня 2021 року ухвалив Рішення № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі — Рішення).

Суд визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII зі змінами (далі — Закон).

Загалом погоджуюсь із позицією Суду щодо конституційності Закону. Однак вважаю за необхідне звернути увагу на окремі аспекти Рішення, а тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викладаю окрему думку стосовно Рішення.

1. Відповідно до статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України», яка визначає межі повноважень Суду, Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень) (частина перша).

Суд у Рішенні визнав таким, що відповідає Конституції України, Закон у цілому, проте не врахував, що окремі його положення на момент ухвалення Рішення не набрали чинності, а тому не могли бути предметом конституційного контролю у цьому конституційному провадженні.

Згідно з пунктом 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону:

— частини друга, третя статті 7, частини друга, третя статті 10, частини друга — шоста, восьма статті 23, стаття 26, підпункти 8, 13, 14, 19, 20, 21, 25, абзаци п'ятий — дев'ятий підпункту 28, підпункти 29, 32, 33, підпункт «а» підпункту 34, підпункти 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44 пункту 7 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону **набрали чинності з 16 липня 2021 року;**

— частини друга, шоста статті 27, підпункт 1 пункту 7 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону **набирають чинності з 16 липня 2022 року;**

— підпункт 24 пункту 7 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону **набирає чинності з 16 липня 2024 року;**

— частина третя статті 21 Закону **набирає чинності з 1 січня 2030 року.**

З огляду на наведене Суд мав би закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України зазначених положень Закону на підставі частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з якою Велика палата Суду закриває конституційне прова-

дження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону. Однією з підстав для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні (пункт 2 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України»), до яких, зокрема, належить питання відповідності Конституції України положень актів, які не набрали чинності.

Суд неодноразово висловлював юридичну позицію, що згідно зі статтею 150 Основного Закону України юрисдикція Суду поширюється на чинні нормативно-правові акти (їх окремі положення), а тому відмовляв у відкритті провадження у справі і у випадку, якщо оспорювані положення ще не набрали чинності (Ухвала від 21 травня 2015 року № 21-у/2015).

2. У Рішенні Суд зазначив, що «знання української мови є умовою **набуття** громадянства України». Проте це твердження є некоректним, адже громадянство набувається, зокрема, за народженням, внаслідок усиновлення, встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя та в інших випадках, в яких вимога знання української мови є юридично необґрунтованою.

3. На моє переконання, роль держави у забезпеченні функціонування української мови в Україні беззаперечно є важливою, але кожна сім'я, яка спілкується українською мовою і передає її з покоління в покоління, відіграє не менше значення у збереженні і розвитку української мови. Ті, хто зараз захищає кордони нашої держави, віддають за неї життя незалежно від того, якою мовою вони спілкуються, захищають Україну і українську мову як державну, а також можливість вільно спілкуватися нею у своїй державі. Держава має запроваджувати механізми, які б стимулювали розвиток української мови, заохочували громадян до її вивчення та користування нею. При цьому в неопублічній сфері громадяни не повинні бути обмежені у можливості спілкуватися рідною або зручною для них мовою. Заборони та примушування в такій політизованій до краю сфері, як мова, є неприпустимими і навіть небезпечними для досягнення мети консолідації суспільства перед зовнішньою загрозою.

4. Суд у Рішенні висвітлив чимало історичних аспектів, які вплинули на функціонування української мови. Однак у Рішенні не знайшли свого відображення важливі події і рішення недавніх періодів, які створювали загрозу для незалежності України і, зокрема, для функціонування української мови як державної.

Ратифікація Верховною Радою України Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (Харківські угоди) 27 квітня 2010 року сприяла узурпації влади В. Януковичем, стала однією з причин втрати суверенітету України над територією Автономної Республіки Крим, окремих районів Донецької та Луганської областей і як наслідок — унеможливила функціонування на цих територіях української мови

як державної. Саме з ратифікацією Харківських угод Рада національної безпеки і оборони України пов'язує можливість військового вторгнення, анексії Автономної Республіки Крим та тимчасової окупації окремих районів Донецької і Луганської областей.

У період 2010–2014 років під час узурпації влади Віктором Януковичем, яка призвела до підризу основ національної безпеки і оборони України, порушення прав і свобод людини, була загроза й для функціонування української мови.

Нищівного удару по статусу української мови як державної завдав Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон № 5029), який Суд Рішенням від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 визнав неконституційним з підстав порушення процедури його ухвалення. Під час розгляду справи Суд не аналізував зміст положень Закону № 5029 та не надавав оцінки наслідкам його застосування. Однак Закон № 5029 діяв майже шість років і передбачав можливість запровадження регіональних мов на місцевому рівні, що безумовно не сприяло утвердженню і захисту української мови як державної, а навпаки, сприяло її витісненню. Закон № 5029 встановлював, що за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території адміністративної одиниці, становить 10 і більше % чисельності її населення, місцева влада запроваджує регіональну мову на даній території.

Вважаю, що зазначені обставини мали бути висвітлені в Рішенні, адже вони мають безпосереднє значення для розуміння проблеми захисту української мови як державної.

Водночас в Рішенні не слід було цитувати витяги зі статті Голови Конституційного Суду Російської Федерації, адже стаття в газеті не має жодного офіційного статусу і значення, а виклавши її уривки у Рішенні, Суд увіковічнив особисті роздуми Голови Конституційного Суду держави-агресора.

Суддя
Конституційного Суду України

С. САС

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Юровської Г. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про забезпечення функціонування
української мови як державної»

Повністю погоджуючись із резолютивною частиною Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі — Рішення) та підтримуючи його основні тези, вважаю за доцільне висловити пропозиції та застереження, що стосуються окремих аспектів його мотивувальної частини.

1. Рішення Конституційного Суду України мають містити настільки чіткі твердження, щоб запобігти виникненню припущень, пов'язаних із політичними процесами.

Вважаю спірними зроблені у Рішенні акценти на тих проблемних моментах, що можуть політизувати ситуацію довкола «мовного питання» Мова має бути одним із тих елементів, які об'єднують суспільство, дають можливість кожному індивідууму почувати себе в цьому суспільстві вільно й гідно, реалізуючи свої конституційні права та забезпечуючи невідчужуваність та непорушність свобод. Таке призначення мови має глибоке історичне підґрунтя, що дало змогу впродовж віків консолідувати українську націю, забезпечувати її стійкість до зовнішніх деструктивних впливів.

Формулюючи юридичну позицію з такого чутливого для суспільства питання, Конституційному Суду України, «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України», слід уникати таких неоднозначних для розуміння та сприйняття тексту висловів, як «політичний конструкт», «автохтонний етнос», «меншинна група», «меншинна мова», а також утримуватись від цитувань думок Голови Конституційного Суду РФ.

2. Не можу також погодитись із зазначеним у підпункті 4.1 мотивувальної частини Рішення твердженням, що «знання української мови є умовою набуття громадянства України».

Це положення не узгоджується з пунктом 2 частини першої статті 3 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235–III (далі — Закон № 2235), відповідно до якого громадянами України є особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав.

Згідно з приписами статті 6 Закону № 2235 громадянство України набувається: 1) за народженням; 2) за територіальним походженням; 3) внаслідок прийняття до громадянства; 4) внаслідок поновлення у громадянстві; 5) внаслідок усиновлення та в інших випадках, визначених цією статтею (загалом 10 підстав).

Водночас з огляду на приписи статті 9 Закону № 2235 володіння державною мовою є обов'язковою умовою виключно для прийняття до громадянства України. Ці положення стосуються іноземців або осіб без громадянства.

Тому вислів «знання української мови є умовою набуття громадянства України» не є юридично коректним.

3. В абзаці першому підпункту 4.6 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «гарантування вільного розвитку, використання та захисту мов національних меншин відбувається відповідно до Конституції України й законів України з урахуванням стану кожної мови та реальних можливостей держави». Таке твердження вважаю спірним, оскільки теза «з урахуванням... реальних можливостей держави» може призвести до відсутності взагалі зазначеного вище гарантування. Водночас у Конституції України передбачено, що «держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» (стаття 11).

4. У пункті 5 мотивувальної частини Рішення зазначається, що приписи Конституції України визначили таку модель мовного буття соціуму, що покликана забезпечити перехід від російсько-української двомовності (з виразним переважанням російської мови над українською в більшості визначальних ділянок мовокористування) до утвердження української мови в усіх ділянках публічного життя на всій території України. На сьогодні єдиною державною мовою в Україні відповідно до Основного Закону України є українська мова, яка «як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом» (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99). З огляду на це можна вважати, що перехід до утвердження української мови в усіх ділянках публічного життя на всій території України є незворотним.

Суддя
Конституційного Суду України

Г. ЮРОВСЬКА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII
(про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку)

м. Київ
15 липня 2021 року
№ 2-р/2021

Справа № 1-157/2019(3593/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 17, ст. 121) у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 2, ст. 25), частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю

України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 47 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину шосту статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР (далі — Закон) у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (далі — Закон № 1774), частину шосту статті 96 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) у редакції Закону № 1774.

Згідно з частиною шостою статті 6 Закону в редакції Закону № 1774 «мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року». Частиною шостою статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 також закріплено, що «мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року».

1.1. Автори клопотання стверджують, що прожитковий мінімум не може використовуватися для встановлення мінімального посадового окладу (тарифної ставки), оскільки він є лише соціальною гарантією того, що мінімальна заробітна плата не буде встановлена нижче рівня величини, достатньої «для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості».

У частині шостій статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, частині шостій статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 для встановлення розміру мінімального посадового окладу (тарифної ставки) застосовано величину, яка у грошовому виразі є меншою, ніж та, що використовувалася для обчислення посадових окладів до внесення змін Законом № 1774 до частини шостої статті 6 Закону, частини шостої статті 96 Кодексу. На думку суб'єкта права на конституційне подання, це призвело до зменшення доходів працівників, а отже, до порушення їхнього права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантованого статтею 48 Основного Закону України.

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

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є соціальною 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); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22).

Згідно зі статтею 43 Основного Закону України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (частина перша); держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб (частина друга).

За частиною третьою статті 46 Конституції України пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48 Основного Закону України).

2.2. Ураховуючи важливість регулювання відносин з реалізації та гарантування конституційного права на працю, Конституційний Суд України раніше сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й під час розгляду цієї справи:

— «Зміст права на працю полягає у можливості кожної особи заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується (стаття 43 Конституції України). Це право забезпечується обов'язком держави створювати громадянам умови для повного його здійснення, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності...» (перше, друге речення абзацу третього пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 9 липня 1998 року № 12-рп/98);

— «...винагороду за виконану працівником роботу є джерелом його існування та має забезпечувати для нього достатній, гідний життєвий рівень. Це визначає обов'язок держави створювати належні умови для реалізації громадянами права на працю, оптимізації балансу інтересів сторін трудових відносин, зокрема, шляхом державного регулювання оплати праці» (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 жовтня 2013 року № 9-рп/2013).

2.3. Загальною декларацією прав людини 1948 року виокремлюється, зокрема, право людини на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях (стаття 22), а також право на працю (стаття 23), яке включає: право на вільний вибір роботи, на справедливий й сприятливий умови праці та на захист від безробіття (пункт 1); право на рівну оплату за рівну працю без будь-якої дискримінації (пункт 2); право на справедливий і задовільний винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої та її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення (пункт 3).

Згідно зі статтею 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року право на винагороду має забезпечувати щонайменше: справед-

ливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю; задовільне існування для них самих та їхніх сімей відповідно до постанов цього пакту.

Право на справедливую винагороду є одним із фундаментальних понять Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року (пункт 4 частини I), ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137-V зі змінами.

2.4. Відповідно до статті 3 Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, 1970 року, ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються» від 19 жовтня 2005 року № 2997-IV (далі — Конвенція № 131), держава під час визначення рівня мінімальної заробітної плати має враховувати, наскільки це можливо й прийнятно стосовно національної практики та умов:

а) потреби працівників та їхніх сімей з урахуванням загального рівня заробітної плати в країні, прожиткового мінімуму, допомоги з соціального забезпечення та порівняльного життєвого рівня інших соціальних груп;

б) економічні фактори, у тому числі необхідні умови економічного розвитку, рівень продуктивності й бажаність досягнення та підтримання високого рівня зайнятості.

2.5. За Рекомендацією Міжнародної організації праці щодо встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, від 22 червня 1970 року № 135 основною метою встановлення мінімальної заробітної плати повинно бути надання особам, які працюють за наймом, необхідного соціального захисту відносно мінімально припустимих рівнів заробітної плати (пункт 2); система мінімальної заробітної плати може застосовуватися до осіб, які працюють за наймом і на яких поширюється дія статті 1 Конвенції № 131, або шляхом встановлення єдиної загальної мінімальної заробітної плати, або шляхом встановлення ряду мінімальних заробітних плат для відповідних груп працівників (підпункт 1 пункту 5).

3. Згідно з Конституцією України «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується» (частина перша статті 43).

У Рішенні Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013 зазначено, зокрема, таке:

— «Регулювання оплати праці працівників незалежно від форм власності підприємства, організації, установи здійснюється шляхом установлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій» (перше речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини);

— «...під заробітною платою... необхідно розуміти усі виплати, на отримання яких працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до

державних гарантій, встановлених законодавством» (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить із того, що реалізацію кожним конституційного права на працю та одержання за виконану роботу заробітної плати, не нижчої від визначеної законом, гарантує, насамперед, обов'язок держави в особі органів законодавчої та виконавчої влади належним чином врегулювати законами та іншими актами права відповідні суспільні відносини. Закони та інші акти права мають бути ухвалені згідно з приписами Конституції України, підзаконні акти — також із дотриманням приписів законів України.

3.1. Статтею 6 Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга).

Згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону 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.

Виключно законами України визначаються, зокрема, засади регулювання праці і зайнятості (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

3.2. Згідно з частиною четвертою статті 43 Основного Закону України кожен має право, зокрема, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, повноваження щодо ухвалення якого має Верховна Рада України (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85, пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Реалізуючи свої конституційні повноваження, Верховна Рада України в законах України про Державний бюджет України на конкретний календарний рік визначає, зокрема, розміри прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати.

Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» від 15 грудня 2020 року № 1082–ІХ установлено у 2021 році прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня — 2189 гривень, з 1 липня — 2294 гривні, з 1 грудня — 2393 гривні (абзац перший статті 7) і мінімальну заробітну плату у місячному розмірі: з 1 січня — 6000 гривень, з 1 грудня — 6500 гривень (абзаци перший, другий статті 8).

3.3. Згідно зі статтею 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша); Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується насамперед Конституцією України та законами України, ухваленими відповідно до Конституції України (частина третя).

На підставі статті 116 Основного Закону України Кабінет Міністрів України, зокрема, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (пункт 2); забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту (пункт 3); здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10).

За частиною першою статті 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції ухвалює постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

3.4. Нормами Закону в редакції Закону № 1774 і Кодексу в редакції Закону № 1774, які є об'єктом конституційного контролю, Кабінет Міністрів України наділено повноваженням установлювати мінімальний розмір посадового окладу (тарифної ставки).

Відповідно до абзаців першого, другого частини п'ятої статті 6 Закону в редакції Закону № 1774 схема посадових окладів (тарифних ставок) працівників установ, закладів та організацій, що фінансуються з бюджету, формується на основі мінімального розміру посадового окладу (тарифної ставки), встановленого Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, реалізуючи повноваження, надані йому згідно з оспорюваними нормами Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774, ухвалив постанову «Деякі питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 20 січня 2021 року № 29, якою примітку 1 до додатка 1 до постанови Кабінету Міністрів України «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 30 серпня 2002 року № 1298 після абзацу третього доповнив новим абзацом такого змісту: «Посадові оклади (тарифні ставки) з 1 січня 2021 р. розраховуються виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду — 2670 гривень, з 1 грудня 2021 р. — 2893 гривні» (абзаци перший, другий пункту 1).

Таким чином, установлений у 2021 році Кабінетом Міністрів України розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1-го тарифного розряду, тобто мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка), є вищим від розміру прожиткового мінімуму та водночас нижчим від розміру мінімальної заробітної плати, що визначені Верховною Радою України.

3.5. Аналізуючи оспорювані приписи Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 у посутньому зв'язку з нормами інших актів права, що регулюють відносини з оплати праці та соціального захисту, Конституційний Суд України дійшов висновку, що «заробітна плата, не нижча від визначеної законом (мінімальна заробітна плата)», «прожитковий мінімум» та «мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка)» не є тотожними явищами, а повноваження визначати або встановлювати їх грошовий розмір мають різні органи державної влади — Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України.

На підставі статей 116, 117 Основного Закону України та оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 і Кодексу в редакції Закону № 1774 Кабінет Міністрів України має повноваження встановлювати лише мінімальний розмір посадового окладу (тарифної ставки). Реалізуючи це повноваження, Кабінет Міністрів України зобов'язаний дотримуватися приписів частини третьої статті 46 Конституції України та враховувати встановлений законом розмір прожиткового мінімуму.

3.6. На виконання вимог Основного Закону України Верховна Рада України ухвалила низку законів, що регулюють відносини з оплати праці.

Статтею 94 Кодексу визначено, що заробітна плата — це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу (частина перша); розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства, установи, організації і максимальним розміром не обмежується (частина друга).

Згідно з частиною п'ятою статті 95 Кодексу в редакції Закону № 1774 мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якою системою оплати праці.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 року № 2017—III основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень (частина перша); до числа основних державних соціальних гарантій включається, зокрема, мінімальний розмір заробітної плати (абзаци перший, другий частини другої).

У статті 2 Закону визначено структуру заробітної плати: основна заробітна плата — винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки), вона встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок для робітників та посадових окладів для службовців (частина перша); додаткова заробітна плата — винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці, вона включає доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством, премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій (частина друга); інші заохочувальні та компенсаційні виплати: виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, виплати в рамках грантів, компенсаційні та інші грошові і матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства або які провадяться понад встановлені зазначеними актами норми (частина третя).

Частиною другою статті 9 Закону визначено, що «мінімальна заробітна плата встановлюється у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб».

Мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) є основою тарифної системи оплати праці, яка використовується при розподілі робіт залежно від їх складності, а працівників — залежно від кваліфікації та за розрядами тарифної сітки; у свою чергу, тарифна система оплати праці є основою для формування та диференціації розмірів заробітної плати (частини друга, третя статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, частини друга, третя статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774).

Конституційний Суд України бере до уваги, що посадовий оклад (тарифна ставка) згідно з чинним законодавством є одним зі складових елементів струк-

тури заробітної плати, що не вичерпує її розміру (стаття 2 Закону), а мінімальна заробітна плата у будь-якому разі встановлюється у розмірі, не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (частина друга статті 9 Закону). Крім того, згідно зі статтею 3¹ Закону в редакції Закону № 1774 розмір заробітної плати працівника за повністю виконану місячну (годинну) норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної заробітної плати (частина перша); якщо нарахована заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, роботодавець проводить доплату до рівня мінімальної заробітної плати, яка виплачується щомісячно одночасно з виплатою заробітної плати (частина третя); якщо розмір заробітної плати у зв'язку з періодичністю виплати її складових є нижчим за розмір мінімальної заробітної плати, проводиться доплата до рівня мінімальної заробітної плати (частина четверта).

Отже, за чинним законодавством мінімальна заробітна плата (мінімальний розмір заробітної плати) є різновидом державних соціальних гарантій, має власну структуру з поділом на основну, додаткову та інші заохочувальні та компенсаційні виплати. Мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) не є різновидом державних соціальних гарантій, функційно застосовується під час формування тарифної системи оплати праці та є основою для диференціації розмірів заробітної плати. Водночас розмір мінімальної заробітної плати і розмір мінімального посадового окладу (тарифної ставки) не можуть бути нижчими від розміру прожиткового мінімуму. Зазначена відмінність суті мінімальної заробітної плати (мінімального розміру заробітної плати) та мінімального посадового окладу (тарифної ставки) дає Конституційному Суду України підстави для висновку про неоднаковість їхнього функційного призначення.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що оспорювані приписи Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 не суперечать статтям 6, 19, 85, 92, 116, 117 Конституції України.

4. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що частина шоста статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, частина шоста статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 не відповідають принципів юридичної визначеності, оскільки «зміна законодавства, не дала можливість працівникам спрогнозувати зменшення показників, які впливатимуть на розмір їх заробітної плати».

4.1. Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України виходить із того, що згідно з Конституцією України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Одним з елементів принципу верховенства права є юридична визначеність.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 «юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну

та передбачувану стабільність норм права» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

У Доповіді про правовладдя, схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, CDL-AD(2011)003rev, вказано, що «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин» (перше речення § 46).

4.2. Приписи Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774, які є об'єктом конституційного контролю, за допомогою сполуки слів «не меншому за прожитковий мінімум» визначають один зі складників порядку встановлення Кабінетом Міністрів України розміру мінімального посадового окладу (тарифної ставки).

На думку Конституційного Суду України, оспорювані норми Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 потрібно тлумачити та застосовувати на підставі Конституції України і в посутньому зв'язку з іншими приписами чинного законодавства, зокрема статті 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 року № 966–XIV (далі – Закон № 966), згідно з якою прожитковий мінімум є вартісною величиною набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів, достатніх для нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості (частина перша).

Відповідно до частини першої статті 2 Закону № 966 прожитковий мінімум застосовується, зокрема, для встановлення розміру мінімальної заробітної плати (абзац третій).

Згідно з частиною першою статті 9 Закону «розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості».

За змістом статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) є складником тарифної системи оплати праці, що функційно використовується при розподілі робіт залежно від їх складності та є основою для формування і диференціації розмірів заробітної плати.

4.3. Оцінюючи на предмет юридичної визначеності частину шосту статті 6 Закону в редакції Закону № 1774 та частину шосту статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774, що містять той самий припис: «Мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року», Конституційний Суд України дійшов висновку, що зміст цих норм є чітким та зрозумілим.

Конституційний Суд України зважає на те, що тлумачення та подальше застосування оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 може потребувати від суб'єкта правозастосування врахування низки приписів Конституції та законів України, насамперед в аспекті з'ясування розміру прожиткового мінімуму, визначеного законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року. Однак, на думку Конституційного Суду України, зазначена особливість у формулюванні оспорюваних норм Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 не впливає на їх юридичну визначеність та обумовлена приписом статті 46 Конституції України щодо повноважень Верховної Ради України визначати законом розмір прожиткового мінімуму.

Конституційний Суд України бере до уваги також те, що суб'єктом застосування оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 є не працівники, роботодавці або інші учасники трудових відносин, а Кабінет Міністрів України, який згідно з частиною першою статті 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України, установлюючи мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) на підставі Конституції та законів України, ухвалених відповідно до Конституції України, має змогу чітко й однозначно зрозуміти зміст оспорюваних норм Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина шоста статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, частина шоста статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 не суперечать частині першій статті 8 Конституції України.

5. У конституційному поданні міститься твердження про порушення оспорюваними приписами Закону в редакції Закону № 1774, Кодексу в редакції Закону № 1774 частини третьої статті 22 Конституції України щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, зокрема права на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (частина четверта статті 43 Основного Закону України).

5.1. За частиною третьою статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 сформулював юридичну позицію, відповідно до якої «положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

5.2. Згідно з оспорюваними приписами Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 Кабінету Міністрів України надано повноваження щодо встановлення мінімального посадового окладу (тарифної ставки) у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, установлений для працездатних

осіб на 1 січня календарного року. Водночас розміри мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму відповідно до приписів статей 43, 46 Конституції України має визначати Верховна Рада України виключно законом.

Конституційний Суд України у Рішенні від 15 жовтня 2013 року № 9-рп/2013 сформулював юридичну позицію, за якою «одним із заходів державного регулювання оплати праці є встановлення мінімальної заробітної плати, розмір якої відповідно до статті 9 Закону визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Розвиваючи цю юридичну позицію, Конституційний Суд України зауважує, що при визначенні розміру мінімальної заробітної плати та встановленні розміру мінімального посадового окладу (тарифної ставки) повноважні органи державної влади мають зважати на те, що їх розміри мають забезпечувати особисті потреби не лише кожного, хто працює, а й членів його сім'ї, якщо останні не здатні або не в змозі забезпечити своєю працею чи іншим чином задоволення цих потреб самостійно.

5.3. За змістом припису статті 2 Закону посадовий оклад (тарифна ставка) є одним зі складових елементів структури заробітної плати, що не вичерпує її розміру.

Конституційний Суд України бере до уваги, що Законом № 1774 внесено зміни до Закону в частині встановлення гарантій забезпечення отримання працівниками мінімальної заробітної плати. Згідно зі статтею 3¹ Закону в редакції Закону № 1774 розмір заробітної плати працівника за повністю виконану місячну (годинну) норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної заробітної плати (частина перша); якщо нарахована заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, роботодавець проводить доплату до рівня мінімальної заробітної плати, яка виплачується щомісячно одночасно з виплатою заробітної плати (частина третя); якщо розмір заробітної плати у зв'язку з періодичністю виплати її складових є нижчим за розмір мінімальної заробітної плати, проводиться доплата до рівня мінімальної заробітної плати (частина четверта).

Таким чином, навіть у разі встановлення Кабінетом Міністрів України мінімального посадового окладу (тарифної ставки) у розмірі, меншому за розмір мінімальної заробітної плати, застосування норм чинного законодавства в їх сукупності гарантує дотримання вимог частини четвертої статті 43 Конституції України.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорювані приписи Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 не призводять до порушення суті конституційного права на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, а отже, не суперечать частині третій статті 22, частині четвертій статті 43 Основного Закону України.

6. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що частиною шостою статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, частиною шостою статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 порушено статті 1, 48 Конституції України, оскільки «законодавець застосував величину, яка у грошовому вираженні є у двічі меншою ніж та, що використовувалася для розрахунку схеми посадових окладів до внесення змін», унаслідок чого «були зменшені доходи працівників, що є перешкодою в реалізації їхнього права на достатнє харчування, одяг та житло».

6.1. Юридичні позиції Конституційного Суду України, що стосуються окремих аспектів розуміння України як соціальної держави, конституційних гарантій реалізації та захисту соціальних прав, полягають, зокрема, у такому:

— «Соціальний захист пов'язується з неможливістю мати заробіток (трудоий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї, зокрема у випадку безробіття як соціально-економічного явища» (перше речення абзацу третього пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009);

— «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» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012);

— «...державна зобов'язана здійснювати соціальний захист насамперед тих осіб, які не можуть самостійно себе забезпечити шляхом реалізації права на працю та/або позбавлені засобів існування. При цьому соціальна орієнтованість держави на принцип соціальної солідарності не можуть замінити особисту відповідальність людини за власну долю та добробут своєї сім'ї. Державна система соціального захисту має заохочувати і не повинна стримувати прагнення особи покращити умови життя для себе і своєї сім'ї» (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

6.2. Конституційний Суд України виходить із того, що соціальна держава ґрунтується, зокрема, на принципах соціальної справедливості та соціальної відповідальності.

Згідно з чинним законодавством мінімальна заробітна плата (розмір мінімальної заробітної плати) належить до різновиду соціальних гарантій, що застосовується до осіб, які працюють. Виконання державою обов'язку із забезпечення інших соціальних гарантій є, безперечно, потрібним у випадках, коли особа з різних причин не здатна або не в змозі з незалежних від неї обставин самостійно забезпечити власною працею або іншим чином для себе та членів своєї сім'ї достатній життєвий рівень.

На думку Конституційного Суду України, такі конституційні цінності, як відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та обов'язок держави утверджувати й забезпечувати права і свободи людини, не заперечують ідеї відповідального ставлення людини до свого життя, зокрема шляхом забезпечення особистого та сімейного добробуту власною працею.

6.3. Згідно зі статтею 48 Конституції України кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї.

Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 сформулював юридичні позиції, за якими:

— «У державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини» (друге речення абзацу першого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

— «...зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення» (перше речення абзацу четвертого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

6.4. Аналіз приписів статей 1, 48 Основного Закону України в посутньому зв'язку з іншими його приписами та раніше сформульованими Конституційним Судом України юридичними позиціями дає змогу дійти висновку про те, що конституційне право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї має кожна людина, що не передбачає як обов'язкову передумову для реалізації цього конституційного права фізичної, інтелектуальної чи іншої спроможності людини до виконання трудової функції, а тим більше фактичного виконання такої функції.

Отже, мінімальним розміром виплат, що їх має отримувати кожен як основне джерело існування для гарантування реалізації конституційного права на достатній життєвий рівень, є прожитковий мінімум, розмір якого з урахуванням його суті та призначення визначає Верховна Рада України у відповідному законі.

З метою виконання приписів Конституції та законів України Кабінет Міністрів України на підставі оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 зобов'язаний встановлювати такий розмір мінімального посадового окладу (тарифної ставки), щоб його використання у тарифній системі оплати праці не лише забезпечило достатній життєвий рівень для того, хто працює, а й заохочувало працівника до покращення умов життя для себе і своєї сім'ї.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина шоста статті 6 Закону в редакції Закону № 1774, частина шоста статті 96 Кодексу в редакції Закону № 1774 не суперечать статтям 1, 48 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 51, 52, 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), частину шосту статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, частину шосту статті 96

Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII.

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. 2-r/2021 of July 15, 2021 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 6.6 of the Law of Ukraine «On Remuneration of Labour» of March 24, 1995 No. 108/95–VR as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» of December 6, 2016 No. 1774–VIII, Article 96.6 of the Labour Code of Ukraine as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» of December 6, 2016 No. 1774–VIII (on minimum salary/ tariff rate)

The subject of the right to constitutional petition — 47 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court to declare unconstitutional Article 6.6 of the Law of Ukraine «On Remuneration of Labour» of March 24, 1995 No. 108/95–VR (hereinafter — the Law) as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» of December 6, 2016 No. 1774–VIII (hereinafter — the Law No. 1774), Article 96.6 of the Labour Code of Ukraine (hereinafter — the Code) as amended by the Law No. 1774–VIII.

According to Article 6.6 of the Law, as amended by the Law No. 1774, «the minimum official salary (tariff rate) is set at an amount not less than the subsistence level established for able-bodied persons on January 1 of the calendar year». Article 96.6 of the Code, as amended by the Law No. 1774, also stipulates that «the minimum official salary (tariff rate) shall be set at a rate not less than the subsistence level established for able-bodied persons on January 1 of the calendar year».

The realisation by everyone of the constitutional right to work and the receipt of salaries for work performed not lower than those specified by law is guaranteed, first of all, by the obligation of the state represented by the legislature and the executive to properly regulate relevant social relations by laws and other acts. Laws and other acts of law must be adopted in accordance with the provisions of the Constitution, by-laws — also in compliance with the provisions of laws.

Exercising its constitutional powers, the Verkhovna Rada in the laws on the State Budget for a specific calendar year determines, in particular, the size of the subsistence minimum and the minimum wage.

According to the first and second paragraphs of Article 6.5 of the Law as amended by the Law No. 1774, the scheme of salaries (tariff rates) of employees of institutions,

establishments and organisations financed from the budget is formed on the basis of the minimum salary (tariff rate) set by the Cabinet of Ministers.

The size of the official salary (tariff rate) of the employee of the 1st tariff category, i.e. the minimum official salary (tariff rate), established in 2021 by the Cabinet of Ministers, is higher than the subsistence level and lower than the minimum salary set by the Verkhovna Rada.

«Wages not lower than specified by law (minimum wage)», «subsistence minimum» and «minimum salary (tariff rate)» are not identical phenomena, and the authority to determine or establish their monetary amount have different public authorities — the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers.

Pursuant to Articles 116 and 117 of the Basic Law and the impugned provisions of the Law as amended by the Law No. 1774, as well as the Code as amended by the Law No. 1774, the Cabinet of Ministers has the authority to set only the minimum salary (tariff rate). In exercising this power, the Cabinet of Ministers is obliged to comply with the provisions of Article 46.3 of the Constitution and to take into account the subsistence level specified by law.

The minimum salary (tariff rate) is the basis of the tariff system of remuneration, which is used in the division of work depending on their complexity, and employees — depending on the qualifications and categories of the tariff grid; in turn, the tariff system of remuneration is the basis for the formation and differentiation of salaries.

According to the current legislation, the minimum wage (minimum amount of wage) is a kind of state social guarantees, which has its own structure with a division into basic, additional and other incentive and compensation payments. The minimum salary (tariff rate) is not a kind of state social guarantees, but is functionally used in the formation of the tariff system of remuneration and is the basis for the differentiation of salaries. At the same time, the size of the minimum wage and the size of the minimum salary (tariff rate) may not be lower than the size of the subsistence minimum. This difference between the essence of the minimum wage (minimum amount of wage) and the minimum salary (tariff rate) gives the Constitutional Court grounds to conclude that their functional purpose is unequal.

Pursuant to the disputed provisions of the Law, as amended by the Law No. 1774 and the Code as amended by the Law No. 1774, the Cabinet of Ministers has been empowered to establish a minimum salary (tariff rate) in an amount not less than the subsistence level for able-bodied persons on January 1 of the calendar year. At the same time, in accordance with the provisions of Articles 43 and 46 of the Constitution, the amount of the minimum wage and the subsistence minimum must be determined by the Verkhovna Rada exclusively guided by law.

The subject of application of the disputed provisions of the Law as amended by the Law No. 1774 and the Code as amended by the Law No. 1774 is not employees, employers or other participants in labour relations, but the Cabinet of Ministers, which according to Article 113.1 of the Constitution is the highest body in the executive branch of power.

The Cabinet of Ministers, by establishing a minimum salary (tariff rate) on the basis of the Constitution and laws adopted in accordance with the Constitution, can clearly and unambiguously understand the content of the disputed provisions of the Law as amended by the Law No. 1774 and the Code as amended by the Law No. 1774.

When determining the amount of the minimum wage and setting the amount of the minimum salary (tariff rate), public authorities should take into account that their amounts should meet the personal needs not only of everyone who works, but also of his or her family members, if the latter are unable to meet these needs on their own by their work or in any other way.

Even if the Cabinet of Ministers sets the minimum salary (tariff rate) in the amount less than the minimum wage, the application of current legislation in their entirety guarantees compliance with Article 43.4 of the Constitution of Ukraine.

According to the current legislation, the minimum wage (the amount of the minimum wage) belongs to the type of social guarantees that apply to working people. The fulfillment by the state of the obligation to provide other social guarantees is undoubtedly necessary in cases when a person is unable for various reasons or reasons beyond his or her control to ensure a sufficient standard of living for him-/herself and his or her family members through his or her own work or in any other way.

Such constitutional values as the responsibility of the state to human being for its activities and the obligation of the state to affirm and ensure human rights and freedoms do not deny the idea of a responsible attitude of an individual to his or her life, in particular by ensuring personal and family well-being through his or her own work.

Everyone has the constitutional right to an adequate standard of living for him-/herself and his or her family, which does not provide as a prerequisite for the exercise of this constitutional right a person's physical, intellectual or other ability to perform a job function, let alone actually perform such a function.

The minimum amount of benefits that everyone should receive as the main source of livelihood to guarantee the exercise of the constitutional right to a sufficient standard of living is the subsistence level, the amount of which, taking into account its nature and purpose, is determined by the Verkhovna Rada.

In order to comply with the provisions of the Constitution and laws, the Cabinet of Ministers on the basis of the disputed provisions of the Law as amended by the Law No. 1774 and the Code as amended by the Law No. 1774 is obliged to set such a minimum salary (tariff rate) that its use in the tariff system provided a sufficient standard of living for those who work, but also encouraged the employee to improve living conditions for him-/herself and his or her family.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 6.6 of the Law of Ukraine «On Remuneration of Labour» of March 24, 1995 No. 108/95–VR as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» of December 6, 2016 No. 1774–VIII, Article 96.6 of the Labour Code of Ukraine as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» of December 6, 2016 No. 1774–VIII to be in compliance with the Constitution of Ukraine (are constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 12-rp/98 of July 9, 1998;

No. 9-rp/2009 of April 28, 2009;

No. 3-rp/2012 of January 25, 2012;

No. 8-rp/2013 of October 15, 2013;
No. 9-rp/2013 of October 15, 2013;
No. 5-r/2018 of May 22, 2018;
No. 1-r/2020 of January 23, 2020.

International Treaties, Agreements and other Acts of International Law:

Universal Declaration of Human Rights of 1948;
The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966;
European Social Charter (Revised) of 1996;
ILO Convention No. 131 on Establishment of a Minimum Wage with Special Regard to Developing Countries of 1970;
ILO Recommendation No. 135 on Establishment of a Minimum Wage with Special Regard to Developing Countries of June 22, 1970;
Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, March 25–26, 2011) CDL-AD(2011)003rev.

Separate opinions:

Separate opinions were delivered by Judges Oleksandr Lytvynov (dissenting), Halyna Yurovska (dissenting).

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 47 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці»
від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»
від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96
Кодексу законів про працю України в редакції Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»
від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII
(про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку))

Оскільки у складеній мною присязі зазначено, що «вступаючи на посаду судді Конституційного Суду України, урочисто присягаю на вірність Україні, бути незалежним, чесним і сумлінним при виконанні високих обов’язків судді Конституційного Суду України, забезпечувати верховенство Конституції України, захищати конституційний лад держави, утверджуючи права та свободи людини», то вважаю за доцільне висловити свою думку про те, що наразі орган конституційної юрисдикції перебуває під впливом чинників, які фактично стоять на заваді здійснення Конституційним Судом України конституційних повноважень (ухвалення рішень, надання висновків).

В окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» я висловив міркування стосовно впливу посягань на юридичні гарантії діяльності судді Конституційного Суду України на повноважність складу Великої палати Конституційного Суду України та статус органу конституційної юрисдикції.

Проте Конституційний Суд України 15 липня 2021 року ухвалив Рішення № 2-р/2021 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) (далі — Рішення).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно ухвалення Великою палатою Конституційного Суду України Рішення.

1. У Конституції України передбачено, що Україна є, зокрема, правова держава (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу (частина перша, перше речення частини другої 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).

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, у тому числі, в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

У Доповіді «Верховенство права» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), схвалений на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, визначено, що «принцип законності по-перше, означає, що приписів права слід неухильно дотримуватись»; ця вимога поширюється не лише на фізичних осіб, а й на владні структури, суб'єктів публічного та приватного характеру (друге, третє речення пункту 42).

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність; діяльність правотворчих і правозастосовних органів держави має здійснюватися за принципами, зокрема, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзаци другий, третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

1.1. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України; суддя Конституційного Суду України набуває повноважень з дня складення ним присяги на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України (частини друга, сьома статті 148 Конституції України).

У статті 149¹ Основного Закону України встановлено таке: «Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі:

- 1) закінчення строку його повноважень;
- 2) досягнення ним сімдесяти років;
- 3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину;
- 6) смерті судді Конституційного Суду України.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду України з посади є:

- 1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я;

- 2) порушення ним вимог щодо несумісності;
- 3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді;
- 4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу».

Припинення повноважень судді Конституційного Суду України є підставою для припинення з ним трудових відносин, про що Голова Конституційного Суду України видає розпорядження (частина друга статті 20 Закону).

З аналізу наведених приписів Основного Закону України випливає, що перелік підстав відставки (всі можливі форми припинення посадових обов'язків) судді Конституційного Суду України є вичерпним, а суб'єкт, який компетентний ухвалювати відповідні рішення щодо припинення мандата судді Конституційного Суду України, є єдиним.

Конституційний Суд України у пункті 2 мотивувальної частини Рішення від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019 вказав, що «в Основному Законі України передбачено здійснення Конституційним Судом України його виключних конституційних повноважень з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, а також актів з питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України та реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України (обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримання його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України)» (абзац вісімнадцятий підпункту 2.1); Конституція України не наділяє будь-який інший орган публічної влади повноваженнями щодо обрання Голови Конституційного Суду України, позбавлення судді Конституційного Суду України недоторканності та звільнення його з посади, а також не встановлює можливості делегувати повноваження іншим органам публічної влади (друге речення абзацу п'ятого підпункту 2.4).

Незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 149 Конституції України).

Суддя Конституційного Суду України здійснює попередню підготовку питань, що їх розглядають Велика палата Конституційного Суду України, сенат Конституційного Суду України, колегія суддів Конституційного Суду України, та бере участь у розгляді справ (частина четверта статті 18 Закону).

2. З інформації, що оприлюднена на офіційному вебсайті Конституційного Суду України у підрозділі «Велика палата Суду», вбачається, що:

— суддя Конституційного Суду України Касмінін О. В. призначений на посаду Президентом України 17 вересня 2013 року; присягу склав 19 вересня 2013 року;

— суддя Конституційного Суду України Тупицький О. М. призначений на посаду Президентом України у травні 2013 року; присягу склав 15 травня 2013 року.

Варто зауважити, що стосовно суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. відповідних рішень щодо припинення мандата судді Конституційного Суду України згідно з Основним Законом України не ухвалювалось.

З початку 2021 року по теперішній час, зокрема станом на день ухвалення Рішення, судді Конституційного Суду України Тупицький О. М. (починаючи з січня) та Касмінін О. В. (починаючи з кінця березня) не допускаються підрозділом охорони Управління державної охорони України на об'єкт охорони — Конституційний Суд України (на його територію, до адміністративних будинків, службових приміщень). Тобто участь названих двох суддів Конституційного Суду України у функціонуванні органу конституційної юрисдикції фактично заблоковано. Факти недопуску суддів Конституційного Суду України підрозділом охорони Управління державної охорони України постійно фіксуються та документуються.

З приводу вказаних фактів судді Конституційного Суду України Касмінін О. В. та Тупицький О. М. неодноразово зверталися до органу конституційної юрисдикції стосовно розгляду та вирішення питання щодо забезпечення юридичних гарантій їх діяльності, оскільки це пов'язано з організаційною діяльністю Конституційного Суду України.

Також під час розгляду справи за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», окремих положень Земельного кодексу України зі змінами, внесеними вказаним законом, та 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» на відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України у формі усного провадження, яке відбулось 3 червня 2021 року, представники суб'єкта права на конституційне подання заявили клопотання щодо забезпечення участі суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. у розгляді справи. Після розгляду Великою палатою Конституційного Суду України заявлених клопотань головуючий на пленарному засіданні повідомив, що «для вирішення процедурних питань, пов'язаних з заявленими клопотаннями, оголошується перерва в справі» (запис відеотрансляції оприлюднено на офіційному вебсайті Конституційного Суду України у підрозділі «Архів відеотрансляцій засідань»).

Однак на день ухвалення Рішення Конституційний Суд України не розглянув відповідних «процедурних питань» щодо юридичних гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. У цьому контексті варто зауважити, що за положеннями Закону скликання засідань Конституційного Суду України належить до обов'язків Голови Конституційного Суду України, а в разі його відсутності — заступника Голови Конституційного Суду України (пункт 2 частини другої, частина сьома статті 33).

Одночасно із проявами вказаної пасивності стосовно вирішення питань юридичних гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України орган конститу-

ційної юрисдикції доволі активно вирішував питання щодо подовження строків постановлення ухвал про відкриття або про відмову у відкритті конституційного провадження у справах, в яких суддею-доповідачем визначено Касмініна О. В. або Тупицького О. М. Так, у період з квітня по сьогоднішній день на підставі клопотань суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тупицького О. М. Великою палатою Конституційного Суду України постановлено 24 ухвали, у яких, зокрема, вказується, що «Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів <...> розглянула на засіданні клопотання судді-доповідача Тупицького О. М. <...>».

3. «Порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Суду, підстави і порядок звернення до Суду, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Суду визначаються Конституцією України та законом» (стаття 153 Основного Закону України).

Відповідно до Закону у складі Конституційного Суду України діють Велика палата, два сенати та шість колегій, які у межах визначених Законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд України (частини перша, друга статті 32); розгляд справ, конституційне провадження щодо яких відкрито, здійснюється на пленарних засіданнях сенатів, Великої палати Конституційного Суду України (частина перша статті 65).

У статті 66 Закону передбачено, що засідання Великої палати Конституційного Суду України є повноважним, якщо на ньому присутні щонайменше 12 суддів Конституційного Суду України (частина друга); Велика палата Конституційного Суду України ухвалює рішення, надає висновок на закритій частині пленарного засідання (частина восьма); рішення Конституційного Суду України є ухваленим Великою палатою Конституційного Суду України, а його висновок — наданим, якщо за це проголосували щонайменше 10 суддів Конституційного Суду України (частина одинадцята).

3.1. До складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України (частина перша статті 148 Основного Закону України).

У статті 10 Закону передбачено, що Конституційний Суд України є повноважним здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів Конституційного Суду України, які набули повноважень згідно зі статтею 17 Закону.

Станом на день ухвалення Рішення до складу Конституційного Суду України входять 16 суддів, які були обрані і набули повноважень відповідно до Конституції України та Закону.

Згідно з частиною першою статті 35 Закону Велика палата Конституційного Суду України діє у складі всіх суддів Конституційного Суду України.

Таким чином, на даний час повноважний склад Великої палати Конституційного Суду України становить 16 суддів Конституційного Суду України. Проте чисельність такого повноважного складу Великої палати Конституційного Суду України може бути тимчасово зменшено у виняткових випадках, зокрема, передбачених Законом (через хворобу, відрядження, відпустку, відвід або самовідвід судді), тобто таких, які не становлять загрози юридичним гарантіям судді Конституцій-

ного Суду України, що впливають із статусу судді Конституційного Суду України, його компетенції, які визначені Конституцією України і Законом. Разом з тим створення будь-яких штучних умов, зокрема, за яких відбуватиметься посягання на юридичні гарантії судді Конституційного Суду України, у тому числі шляхом унеможливлення участі у функціонуванні органу конституційної юрисдикції або впливу в інший спосіб, неодмінно матиме вплив на повноважність складу Великої палати Конституційного Суду України і як наслідок — на легітимність ухвалюваних рішень (наданих висновків), що фактично призведе до спотворення суті конституційного контролю і нівелювання призначення органу конституційної юрисдикції. При цьому наявність у Законі положень щодо мінімального кворуму, необхідного для проведення пленарних засідань та ухвалення рішень (надання висновків), не стосується питання повноважності складу Великої палати Конституційного Суду України та не може слугувати підставою для легітимізації актів, ухвалених у неповноважному складі, а також фактичного виправдання посягань на юридичні гарантії судді Конституційного Суду України.

Європейський суд з прав людини в контексті дотримання конвенційного принципу «суду, встановленого законом» дотримується позиції, що фраза «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу існування «суду», а й на склад колегії у кожній справі [ухвали щодо прийнятності від 4 травня 2000 року у справі «*Buscarini v. San Marino*» (заява № 31657/96), «*Posokhov v. Russia*» (заява № 63486/00)]; фраза «встановлений законом» охоплює не тільки законодавство, що стосується установи і юрисдикції трибуналу, але і склад суду по кожній справі [рішення у справі «*Lavents v. Latvia*» від 28 листопада 2002 року (заява № 58442/00)]; фраза «встановлений законом» також охоплює питання дотримання судом особливих правил, що регулюють його діяльність [рішення у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 року (заяви № 29458/04 та № 29465/04)].

Наведене дає підстави для висновку, що Рішення ухвалене Великою палатою Конституційного Суду України у неповноважному складі, оскільки участь двох суддів Конституційного Суду України у вирішенні питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного юридичного регулювання було штучно заблоковано. Така обставина очевидно створює підґрунтя для сумнівів у легітимності Рішення, метою ухвалення якого має бути забезпечення верховенства Конституції України. Названий висновок також підтверджується тим, що на відкритому пленарному засіданні Великої палати Конституційного Суду України 3 червня 2021 року представники учасників конституційного провадження вже висловлювали сумніви щодо легітимності рішень органу конституційної юрисдикції через блокування участі у діяльності Конституційного Суду України суддів Конституційного Суду України Касмініна О. В. та Тулицького О. М. Крім того, у вказаному контексті прикметною є теза глави держави в інтерв'ю 24 червня 2021 року журналістці телеканалу «1+1»: «Я заблокував дії Конституційного Суду, які вважаю неправомірними. Не тільки я, а рішенням РНБО. Все-таки, не я один, а своїм підписом я ввів в дію» (режим доступу у мережі Інтернет: <https://www.youtube.com/watch?v=fAPSWg5jw3o>).

З огляду на викладене підтверджую свою принципову позицію, що головне призначення органу конституційної юрисдикції — забезпечувати верховенство Конституції України — має бути втілене у діяльності Конституційного Суду України однаково стосовно всіх без винятку конституційних повноважень, зокрема, з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, та актів з питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України, а також реалізацією юридичних гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України. Неоднаковий підхід щодо вирішення зазначених питань безперечно є таким, що не узгоджується із принципами верховенства права та прямої дії норм Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Юровської Г. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 47 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці»
від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»
від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96
Кодексу законів про працю України в редакції Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»
від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII
(про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку))

Конституційний Суд України 15 липня 2021 року ухвалив Рішення № 2-р/2021 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) (далі — Рішення).

У Рішенні Конституційний Суд України визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), частину шосту статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР (далі — Закон) у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (далі — Закон № 1774), частину шосту статті 96 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) в редакції Закону № 1774.

Не погоджуючись із резолютивною частиною Рішення щодо конституційності оспорюваних положень Закону в редакції Закону № 1774, Кодексу в редакції Закону № 1774, а також із висловленими в мотивувальній частині Рішення формулюваннями щодо їх відповідності Основному Закону України, вважаю за доцільне висловити певні зауваження.

1. У Рішенні фактично відбулося змішування понять «прожитковий мінімум» та «мінімальна заробітна плата» без урахування їх юридичної природи, функціонального призначення та сфери використання.

Конституціодавець окремо в різних статтях Основного Закону України встановив гарантії щодо права **на заробітну плату**, не нижчу від визначеної законом (частина четверта статті 43) та права на соціальний захист (стаття 46), зазначивши, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джере-

лом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від **прожиткового мінімуму**, встановленого законом (частина третя статті 46).

Згідно з частиною першою статті 1 Закону заробітна плата — це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу.

Положеннями міжнародних актів встановлено, що держава має забезпечувати:

— право на **справедливу** і задовільну **винагороду**, яка забезпечує гідне людині існування, **її самої та її сім'ї**, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення (пункт 3 статті 23 Загальної декларації прав людини 1948 року);

— задовільне існування для усіх трудящих та їхніх сімей відповідно до постанов цього пакту (стаття 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року).

Право на справедливу винагороду є одним із фундаментальних понять Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року (пункт 4 частини I), ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137–V зі змінами (далі — Хартія).

Під час визначення рівня **мінімальної заробітної плати** мають враховуватись **потреби працівників та їхніх сімей** з урахуванням загального рівня заробітної плати в країні, прожиткового мінімуму, допомоги з соціального забезпечення та порівняльного життєвого рівня інших соціальних груп (стаття 3 Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, 1970 року, ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються» від 19 жовтня 2005 року № 2997–IV) (далі — Конвенція МОП № 131).

Таким чином, відповідно до міжнародних стандартів рівень мінімальної заробітної плати розглядається як нижня межа, яка повинна гарантувати задоволення основних життєвих потреб працівника та членів його сім'ї.

Водночас прожитковий мінімум, на відміну від мінімальної заробітної плати, є фактично абсолютною нижньою межею, гарантією для осіб, які з тих чи інших причин не мають можливості заробляти собі на життя працюю, адже право на соціальний захист, передбачене статтею 46 Конституції України, охоплює право на забезпечення громадян 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).

Згідно із законами України «Про прожитковий мінімум», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» прожитковий мінімум є вартісною величиною достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Тобто розмір прожиткового мінімуму визначається з розрахунку функціонування організму **однієї людини без урахування членів її сім'ї**.

Аналіз приписів національного законодавства, що визначають поняття «прожитковий мінімум» і «мінімальна заробітна плата», у зіставленні з приписами Хартії та Конвенції МОП № 131, дає підстави стверджувати, що прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата є самостійними правовими категоріями, що належать до різних галузей права. Прожитковий мінімум необхідно розглядати як юридичну гарантію в контексті права соціального забезпечення, а мінімальну заробітну плату — як державну соціальну гарантію у сфері трудового права.

Зміна підходу до визначення мінімального посадового окладу з **мінімальної заробітної плати (коли враховуються потреби членів сім'ї)** до **прожиткового мінімуму (коли потреби членів сім'ї не враховано)** фактично дала можливість виключити для визначення рівня мінімальної заробітної плати такі чинники, передбачені статтею 3 Конвенції МОП № 131, як загальний рівень життя в країні та потреби членів сім'ї.

Крім того, у підпункті 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення зроблено висновок про те, що «при визначенні розміру мінімальної заробітної плати та встановленні розміру мінімального посадового окладу (тарифної ставки) повноважні органи державної влади мають зважати на те, що їх розміри мають забезпечувати особисті потреби не лише кожного, хто працює, а й **членів його сім'ї**, якщо останні не здатні або не в змозі забезпечити своєю працею чи іншим чином задоволення цих потреб самостійно» (абзац третій).

Цей висновок, на моє переконання, більше свідчить про неконституційність оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774, Кодексу в редакції Закону № 1774, оскільки розмір мінімального посадового окладу фактично «прив'язаний» до **прожиткового мінімуму**, при визначенні якого потреби членів сім'ї не враховуються.

Висновок у підпункті 6.4 пункту 6 мотивувальної частини Рішення про те, що «Кабінет Міністрів України на підставі оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 зобов'язаний встановлювати такий розмір мінімального посадового окладу (тарифної ставки), щоб його використання у тарифній системі оплати праці не лише забезпечило достатній життєвий рівень для того, хто працює, а й заохочувало працівника до покращення умов життя для себе і своєї сім'ї» (абзац третій), безпосередньо з вимог зазначених законів не впливає, оскільки при визначенні прожиткового мінімуму потреби членів сім'ї не враховуються.

2. У підпункті 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «навіть у разі встановлення Кабінетом Міністрів України мінімального посадового окладу (тарифної ставки) у розмірі, меншому за розмір мінімальної заробітної плати, застосування норм чинного законодавства в їх сукупності гарантує дотримання вимог частини четвертої статті 43 Конституції України» (абзац третій). З огляду на це «Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорювані приписи Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 не призводять до порушення суті конституційного права на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, а отже, не суперечать частині третій статті 22, частині четвертій статті 43 Основного Закону України» (абзац четвертий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Не можу погодитись також із висновками, що містяться у пункті 5 мотивувальної частини Рішення, щодо відсутності невідповідності оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774, статті 22 Конституції України з огляду на таке.

Частиною четвертою статті 43 Конституції України передбачено, що кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

На мою думку, слід було б порівняти приписи Закону до внесення змін Законом № 1774 та Закону в редакції Закону № 1774, проаналізувавши, чи призвела зміна Закону № 1774, якою змінено підхід до встановлення розрахункової величини для визначення мінімального посадового окладу з мінімальної заробітної плати на прожитковий мінімум, до звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод громадян.

Запроваджена Законом № 1774 для розрахунку мінімального посадового окладу (тарифної ставки) «прив'язка» до величини, не нижчої за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року, фактично дозволяє замість мінімальної заробітної плати як основної державної соціальної гарантії застосувати поняття «прожитковий мінімум», що не відповідає їх різному соціально-економічному призначенню та може призводити до штучного зменшення розміру заробітної плати працівників окремих сфер трудової діяльності, які фінансуються з бюджету, ставлячи їх у нерівне становище порівняно з іншими працівниками.

Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 підкреслив, що «за своєю природою право на працю є невідчужуваним і по суті означає забезпечення саме рівних можливостей кожному для його реалізації» (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Установлений у 2021 році Кабінетом Міністрів України розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1-го тарифного розряду, тобто мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка), є вищим від розміру прожиткового мінімуму та водночас нижчим від розміру мінімальної заробітної плати, що визначені Верховною Радою України. Отже, відбулося зменшення розміру заробітної плати всіх працівників бюджетної сфери (державних службовців, військовослужбовців, працівників освіти і медицини тощо), оскільки відповідно до абзаців першого, другого частини п'ятої статті 6 Закону в редакції Закону № 1774 схема посадових окладів (тарифних ставок) працівників установ, закладів та організацій, що фінансуються з бюджету, формується на основі мінімального розміру посадового окладу (тарифної ставки), встановленого Кабінетом Міністрів України.

Оскільки заміна розрахункової величини, не нижче якої має встановлюватися мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка), з мінімальної заробітної плати на прожитковий мінімум для працездатних осіб станом на 1 січня календарного року призвела до реального зменшення розміру заробітної плати працівників (порівняно з тим, якими б були їхні заробітні плати, якби розрахунок здійснювався з урахуванням розміру мінімальної заробітної плати) та погіршила їхнє становище — це можна розцінювати як порушення положень частини третьої статті 22 Конституції України.

Тому не є переконливими, на мою думку, доводи Конституційного Суду України щодо незгоди з твердженнями суб'єкта права на конституційне подання про те, що «законодавець застосував величину, яка у грошовому вираженні є у двічі меншою ніж та, що використовувалася для розрахунку схеми посадових окладів до внесення змін», унаслідок чого «були зменшені доходи працівників, що є перешкодою в реалізації їхнього права на достатнє харчування, одяг та житло».

Таким чином, зміни в Законі та Кодексі *розрахункової (базової)* величини для формування посадового окладу з мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму фактично звузили обсяг прав громадян.

Крім того, такі зміни не ґрунтуються на визначеннях понять «прожитковий мінімум» і «мінімальна заробітна плата» у законодавстві України та міжнародних актах, а також правовій природі цих понять, що призводить до звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Основного Закону України) та порушення гарантованого кожному права на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (частина четверта статті 43 Конституції України).

На моє переконання, законодавцю, змінюючи механізм обрахунку заробітної плати, необхідно діяти виключно в межах, встановлених статтями 22, 43 Конституції України, для того, щоб такі зміни не допустили порушення сутності права на працю та її оплати на рівні, гарантованому Основним Законом України.

3. На недосконалість приписів Закону у редакції Закону № 1774 щодо встановлення розміру мінімального посадового окладу (тарифної ставки) вказав також і суб'єкт права законодавчої ініціативи.

Зокрема, відповідно до пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов його підвищення (реєстр. № 3515) (2 червня 2021 року прийнято в першому читанні) «протягом тривалого періоду стан соціальної політики в Україні демонструє малу ефективність формування системи соціальних... гарантій на основі прожиткового мінімуму», «прожитковий мінімум в Україні став низьким стандартом якості життя, оскільки внаслідок заниження його розмірів були встановлені низькі розміри мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком, допомоги малозабезпеченим сім'ям та інших соціальних виплат». Крім того, «...проект акта передбачає внесення змін до законодавчих актів України щодо зміни підходів до встановлення розмірів посадових окладів, а саме не в залежності від прожиткового мінімуму, а від мінімального розміру посадового окладу для відповідних категорій працівників, який передбачається затверджувати законом про Державний бюджет України на відповідний рік».

Суддя
Конституційного Суду України

Г. ЮРОВСЬКА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Одінцової Олени Анатоліївни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень абзацу другого статті 471
Митного кодексу України

м. Київ
21 липня 2021 року
№ 3-р(II)/2021

Справа № 3-261/2019(5915/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуєчого,
Городовенка Віктора Валентиновича — доповідача,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Одінцової Олени Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу другого статті 471 Митного кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. Одінцова О. А. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення абзацу другого статті 471 Митного кодексу України (далі — Кодекс), якими визначена відповідальність за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю.

Автор клопотання вважає, що зміст «санкції» статті 471 Кодексу не відповідає частині першій статті 8, частинам першій, четвертій, шостій статті 41 Конституції України, оскільки передбачає непропорційне, незбалансоване, несправедливе покарання у вигляді конфіскації коштів, обіг і транскордонне переміщення яких жодним нормативним документом не заборонено та не обмежено; застосування стягнення у вигляді конфіскації згідно із зазначеною статтею Кодексу є безаль-

тернативним, негнучким і категоричним, тому непропорційним, несправедливим і таким, що не відповідає принципу верховенства права, а також виглядає надмірним майновим тягарем для громадянина, не відповідає суспільним інтересам та є втручанням держави в мирне володіння майном.

2. Вирішуючи порушені у конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Відповідно до Основного Закону України 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 (частина перша, перше речення частини другої статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (друге речення статті 21).

Згідно зі статтею 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (частина перша); право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом (частина друга); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта); конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (частина шоста); використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (частина сьома).

За частиною першою статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Відповідно до частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина (пункт 1); правовий режим власності (пункт 7).

Визначені у положеннях частини шостої статті 41 Основного Закону України вимоги щодо конфіскації майна, яка має застосовуватися виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом, є конституційними гарантіями непорушності права приватної власності й спрямовані на захист кожної особи від протиправного позбавлення майна, що належить їй на законних підставах. Зважаючи на вказані конституційні приписи, Конституційний Суд України зазначає, що на законодавчому рівні можуть встановлюватися обмеження права приватної власності, зокрема, і у вигляді конфіскації майна.

Зазначені конституційні гарантії перебувають у взаємозв'язку з принципом верховенства права, оскільки «одним із проявів цього конституційного принципу є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008).

Конституційний Суд України наголошує, що відповідно до принципу верховенства права законодавець не може свавільно обмежувати конституційні права і свободи людини і громадянина при встановленні випадків, порядку та обсягу конфіскації майна.

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України). Встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009).

Конституційний Суд України зазначав, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

У Рішенні Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019 вказано, що «право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства. При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів» (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України зазначає, що право власності не є абсолютним і його здійснення має певні конституційно-правові межі. Конституція України допускає конфіскацію майна як обмеження права власності, зокрема, що може застосовуватися виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Однак можливість такого обмеження і його характер мають бути визначені законом не свавільно, а відповідно до Конституції України, у тому числі до встановленого нею принципу верховенства права і його вимоги — принципу домірності (пропорційності). Обмеження права власності у вигляді конфіскації майна має бути обумовлене захистом конституційного правопорядку, прав, свобод та гідності людини і громадянина, інтересів суспільства, держави, бути належним та необхідним заходом для досягнення такої легітимної мети, а також забезпечувати справедливий баланс між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи, не допускаючи надмірного впливу на адресатів, стосовно яких спрямоване зазначене обмеження.

2.2. Зважаючи на приписи статті 41 Конституції України щодо захисту права власності та меж здійснення цього права, Конституційний Суд України бере до уваги статтю 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), якою гарантовано право на мирне володіння своїм майном, та практику тлумачення цієї статті Європейським судом з прав людини.

Згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права (абзац перший); проте попередні положення жодним чином не обмежують права держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за потрібне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (абзац другий).

Конституційний Суд України враховує практику Європейського суду з прав людини щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції в аспекті порушення цієї статті у зв'язку з тим, що захід у вигляді конфіскації покладала на заявників «індивідуальний і надмірний тягар» і був непропорційним щодо вчиненого правопорушення, яке полягало в недекларуванні валютних цінностей при переміщенні їх через митний кордон.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Садоха проти України» від 11 липня 2019 року (заява № 77508/11) на основі своїх попередніх рішень та сформульованих у них позицій зазначив, що:

— «захід у вигляді конфіскації, навіть якщо він має на увазі позбавлення майна, підпадає під сферу дії другого абзацу статті 1 Першого протоколу до Конвенції, відповідно до якого державі дозволено здійснювати контроль за користуванням власності для забезпечення сплати штрафів» (§ 23);

— «держави мають правомірний (легітимний) інтерес, а також обов'язок, відповідно до різних міжнародних договорів, уживати заходів на виявлення руху готівки через їх кордони та контролю за ним, оскільки великі обсяги готівки може бути використано для відмивання грошей, обігу наркотичних засобів, фінансування тероризму або організованої злочинності, ухилення від сплати податків або скоєння інших серйозних фінансових злочинів. Загальна вимога декларування, застосована до будь-якої особи, що перетинає державний кордон, запобігає прихованому вивезенню з країни та ввезенню до неї готівки, а такий захід, як конфіскація, що є наслідком недекларування готівки митним органам, є частиною загальної системи регулювання, призначеної протидіяти таким злочинам. Тому Суд вважає, що захід у вигляді конфіскації відповідав загальному інтересові суспільства» (§ 26);

— «іншим питанням, яке стояло перед Судом, є те, чи втручанням у право власності досягнуто потрібний справедливий баланс між захистом цього права та вимогами загального інтересу, з огляду на простір оцінювання, що його залишено державі в цій сфері. Потрібного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідного власника майна буде покладено „індивідуальний та надмірний тягар“. Крім того, хоча абзац другий статті 1 Першого протоколу до Конвенції не містить чітких

процесуальних вимог, Суд має обмірковувати, чи заявникові в рамках провадження в цілому було надано можливість подати свою справу до компетентних органів державної влади, щоб надати їм змогу встановити справедливий баланс між конфліктуючими інтересами в справі» (§ 27);

— «адміністративне правопорушення, у вчиненні якого заявника було визнано винним, полягало у недекларуванні ним суми готівки, яку він перевозив через митний кордон. У зв'язку з цим слід зазначити, що, дійсно, як вказав заявник, вивезення іноземної валюти з території України не було незаконним відповідно до українського законодавства. Дозволялося не лише вивезення валюти, але й сума, яка могла бути законно перерахована або, як у цій справі, фізично перевезена через митний кордон у випадку декларування, в принципі, не була обмежена на момент подій. ... Ці елементи відрізняють цю справу від деяких інших, в яких конфіскація застосовувалася до товарів, ввезення яких було заборонено, або до транспортних засобів, які використовувалися для перевезення заборонених речовин чи торгівлі людьми» (§ 28);

— «щоб втручання було пропорційним, воно має відповідати серйозності порушення, а санкція, що застосовується, — тяжкості правопорушення, у цій справі — недотримання вимоги декларування» (§ 31);

— «стягнення у вигляді конфіскації не було спрямовано на відшкодування матеріальної шкоди — оскільки держава не зазнала жодних збитків унаслідок того, що заявник не задекларував кошти — а за своїм призначенням мало попереджувальний та каральний характер» (§ 32).

У рішенні у справі *«Gyrlan v. Russia»* від 9 жовтня 2018 року (заява № 35943/15) Європейський суд з прав людини наголосив, що законодавець «не залишає суду, який ухвалює вирок, будь-якої свободи розсуду в цій справі, пропонуючи вибір між штрафом в еквіваленті щонайменше незадекларованої суми, і конфіскацією незадекларованої готівки. У будь-якому випадку на користь держави було конфісковано незадекларовані кошти в повному обсязі ... така жорстка система не здатна забезпечити потрібний справедливий баланс між вимогами загального інтересу та захистом права власності особи» (§ 31).

Конституційний Суд України зазначає, що зі змісту положень статей 7, 12 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН (резолюція 55/25 від 15 листопада 2000 року), вбачається, зокрема, що з метою запобігання незаконному відмиванню коштів від фізичних осіб і комерційних організацій можуть вимагати повідомляти про транскордонні переведення значних обсягів готівкових коштів і передавання відповідних оборотних інструментів; такий захід, як конфіскація, застосовується до доходів від злочинів, що їх охоплює вказана конвенція, або майна, вартість якого відповідає вартості такого доходу, а також майна, устаткування або інших засобів, які використовувалися або призначалися для використання при вчиненні таких злочинів.

2.3. Із аналізу приписів статті 471 Кодексу у взаємозв'язку з пунктами 1¹, 57 частини першої статті 4, частиною третьою статті 197, статтею 366 Кодексу, частиною першою статті 8 Закону України «Про валюту і валютні операції», пунктами 4,

5, 6 Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 3, вбачається, що відповідно до окремих положень абзацу другого статті 471 Кодексу переміщення через митний кордон України особою, яка формою проходження митного контролю обрала проходження (проїзд) через «зелений коридор», зокрема товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, у тому числі валютних цінностей у сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, у разі якщо такі товари є безпосередніми предметами правопорушення, має наслідком накладення двох адміністративних стягнень: основного — штрафу у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, та додаткового — конфіскації цих товарів.

Конституційний Суд України, оцінюючи положення статей 458, 465 Кодексу, наголошує, що конфіскація зазначених товарів є видом адміністративного стягнення за встановлене у статті 471 Кодексу адміністративне правопорушення і застосовується щодо майна особи, яке належить їй, у тому числі і на законних підставах, тому така конфіскація є несумісною з установленою частиною четвертою статті 41 Конституції України непорушністю права приватної власності.

Відповідно до статті 6 Кодексу митні інтереси України — це національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення митної справи; митна безпека — це стан захищеності митних інтересів України. Зокрема, встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики, становлять митну справу (частина перша статті 7 Кодексу).

Із метою захисту митних інтересів України та митної безпеки оспорюваними положеннями статті 471 Кодексу за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю визначена адміністративна відповідальність, у тому числі у вигляді обов'язкової конфіскації товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України.

Отже, конфіскація товарів як позбавлення права власності за статтею 471 Кодексу спрямована на забезпечення конституційного правопорядку, безпеки суспільства, прав і свобод людини та є належним заходом, оскільки, як і інші види адміністративних стягнень, що їх встановлено Кодексом за адміністративні правопорушення, має сприяти досягненню мети адміністративної відповідальності, що обумовлено потребами захисту митних інтересів України та митної безпеки.

2.4. Конституційний Суд України звертає увагу, що при обмеженні права власності в інтересах суспільства необхідними є не будь-які менш обтяжливі для прав і свобод осіб заходи, а ті з них, які здатні досягти легітимної мети на тому самому якісному рівні. Тобто законодавець зобов'язаний обирати той вид адміністративного стягнення, який менш обтяжливий для прав і свобод особи у конкретному випадку, і насамперед має визначити адекватну міру адміністративної відповідальності для досягнення її мети, тоді як суди забезпечують індивідуалізацію такої відповідальності залежно від обставин справи у межах законодавчо визначеної санкції.

У статті 471 Кодексу встановлено адміністративну відповідальність за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю. Такий порядок міститься у статті 366 Кодексу, за яким, зокрема, каналом «зелений коридор» можна перемішувати товари в обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами та не підпадають під встановлені законодавством заборони або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за її межі і не підлягають письмовому декларуванню; громадяни, які проходять (проїжджають) через «зелений коридор», звільняються від подання письмової митної декларації, однак це не означає звільнення від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів через митний кордон України.

Конституційний Суд України наголошує, що безконтрольне переміщення через митний кордон України товарів, про які йдеться у статті 471 Кодексу, насамперед тих, переміщення яких через митний кордон України заборонене законодавством України, з огляду на їх специфіку та небезпечні характеристики створює реальну загрозу для громадського порядку, здоров'я і життя, прав і свобод людини і громадянина, довкілля, економічної безпеки держави, державних або суспільних інтересів та обумовлює негайну потребу в безальтернативній конфіскації таких товарів, якщо вони є безпосередніми предметами визначеного цією статтею Кодексу адміністративного правопорушення. Такі загрози може спричинити і невідомий рух через митний кордон України валютних цінностей у сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, які належать до товарів, переміщення яких через митний кордон України обмежено законодавством України, особливо у разі, коли такі цінності мають нелегальний характер чи використовуватимуться у подальшому в злочинній діяльності.

Таким чином, відповідно до статті 471 Кодексу обов'язкова конфіскація зазначених товарів за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю виправдана потребою досягнення стримуючого ефекту від вчинення таких правопорушень, зниження існуючих ризиків їх зростання та є необхідним заходом з огляду на легітимну мету позбавлення права власності.

2.5. Конституційний Суд України зазначає, що суспільна користь адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення полягає не в поповненні державного бюджету, а в забезпеченні конституційного правопорядку, безпеки суспільства та прав і свобод кожної особи. Суспільна користь від застосування конфіскації товарів за статтею 471 Кодексу як адміністративного стягнення не вимірюється у майновому еквіваленті, її сутність полягає у досягненні стійкого ефекту захисту митних інтересів України, митної безпеки за рахунок впровадження законодавцем адекватних заходів адміністративної відповідальності. Однак для прав і свобод особи шкода від зазначеного адміністративного стягнення, яке визначено статтею 471 Кодексу, не повинна бути надмірною, що є необхідною умовою збереження справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи.

Юридичне регулювання питань транскордонного переміщення валютних цінностей в Україні визначає, що власне переміщення через митний кордон України

валютних цінностей у сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, не зумовлює потреби в сплаті митних зборів або будь-яких інших платежів на користь держави, а лише вимагає дотримання встановлених законодавцем додаткових вимог щодо письмового декларування зазначених цінностей, після виконання яких заборони чи обмеження не застосовуються до такого переміщення і воно не характеризується відповідно до законодавства України як незаконне. Отже, недотримання зазначених вимог не завдає жодної матеріальної шкоди або інших збитків державі, а також не спричиняє суттєвих негативних наслідків для суспільних або державних інтересів, якщо походження та подальше використання валютних цінностей, що не були задекларовані, не є неправомірними або злочинними.

Водночас переміщення валютних цінностей в сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, без їх попереднього декларування через митний кордон України особою, яка формою митного контролю обрала проходження (проїзд) через «зелений коридор», з огляду на специфіку організації та реалізації такої форми переміщення валютних цінностей може відбуватися без дійсного наміру особи порушувати правила митного контролю, установлені законодавством України. Якщо такого наміру немає, фактично уся шкода для державних і суспільних інтересів полягатиме у неповідомленні держави про переміщення через її митний кордон зазначених валютних цінностей, а їх конфіскація як адміністративне стягнення набуватиме непомірно каральних ознак. Тому і суспільна користь від застосування такого адміністративного стягнення відповідно до статті 471 Кодексу є незначною, тоді як сама конфіскація валютних цінностей стає надмірним тягарем для права власності особи.

Конституційний Суд України підсумовує, що оспорювані приписи статті 471 Кодексу не забезпечують досягнення справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи й допускають не виправдане позбавлення такого права, оскільки відповідно до цих приписів Кодексу обов'язковій конфіскації підлягають валютні цінності в сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, у будь-якому випадку і в повному обсязі, незалежно від правомірності джерела їх походження та мети подальшого використання, форми вини особи та негативного впливу такої конфіскації на її майнове становище.

3. Конституційний Суд України виходить із того, що виключно законами України визначаються, зокрема, діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України). Тобто саме законодавець має прерогативу встановлювати склад діянь, які є адміністративними правопорушеннями, та обирати необхідну з-поміж доступних видів адміністративних стягнень міру адміністративної відповідальності особи за такі правопорушення.

У пункті 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 наголошено, що «окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину» (абзац п'ятий підпункту 4.1); «правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише

необхідні і зумовлені метою заходи. Обмеження конституційних прав обвинуваченого повинно відповідати принципу пропорційності: інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки в разі адекватності соціально обумовленим цілям» (абзац четвертий підпункту 4.2).

В абзаці першому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 наголошено, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні.

З огляду на це принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України, у тому числі нормативного встановлення законодавцем адміністративної відповідальності. Отже, конкретні санкції за адміністративні правопорушення мають бути справедливими та відповідати принципів домірності, тобто законодавець має визначати адміністративні стягнення з урахуванням їх виправданості та потреби для досягнення легітимної мети, беручи до уваги вимоги адекватності наслідків, які спричинені такими санкціями (у тому числі для особи, до якої вони застосовуються), тій шкоді, що настає в результаті адміністративного правопорушення.

Конституційний Суд України підсумовує, що питання обрання виду адміністративного стягнення відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України вирішує виключно законодавець з урахуванням приписів Конституції України, зокрема принципу верховенства права.

3.1. Конституційний Суд України зважає на те, що Європейський суд з прав людини для застосування гарантій Конвенції, які стосуються кримінально-правових аспектів, напрацював три критерії, на основі яких провадження можна вважати «кримінальним», а саме юридичну кваліфікацію відповідного правопорушення в національному законодавстві, саму природу такого правопорушення, а також характер і ступінь суворості покарання [рішення у справі *«Engel and others v. the Netherlands»* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), § 82, § 83].

Європейський суд з прав людини на основі цих критеріїв у § 21 рішення у справі *«Надточій проти України»* від 15 травня 2008 року (заява № 7460/03), зокрема, зазначив, що «положення Митного кодексу, які застосовуються в справі заявника, безпосередньо поширюються на всіх громадян, які перетинають кордон, та регулюють їх поведінку шляхом застосування стягнень (штраф та конфіскація), які є як покаранням, так і стримуванням від порушення. Таким чином, митні правопорушення, які розглядаються, мають ознаки, притаманні „кримінальному звинуваченню“ в розумінні статті 6 Конвенції».

3.2. Проаналізувавши оспорювані приписи статті 471 Кодексу, Конституційний Суд України констатує, що ці приписи мають кримінально-правовий характер як

за своєю каральною та стримувальною метою, так і за суворістю визначеного ними додаткового обов'язкового адміністративного стягнення у вигляді конфіскації певних товарів, тому призначення такого стягнення має здійснюватися з урахуванням принципів і гарантій, притаманних кримінальному провадженню.

Конституційний Суд України наголошує, що справедливе призначення покарання в кримінальному провадженні, зважаючи на інтенсивність та небезпеку його негативного впливу на фундаментальні права і свободи особи, є обов'язковою умовою захисту особи від свавілля в державі, у якій діє принцип верховенства права.

Справедливість призначення покарання в кримінальному провадженні гарантована загальними засадами, які містяться в приписах статті 65 Кримінального кодексу України, за пунктом 3 частини першої якої суд призначає покарання, враховуючи ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання.

Конституційний Суд України вважає, що задля забезпечення справедливості призначення покарання в кримінальному провадженні, його домірності тяжкості злочину суд відповідно до Кримінального кодексу України наділений дискрецією щодо форм реалізації кримінальної відповідальності. Згідно з положеннями статті 69 Кримінального кодексу України за наявності обставин, які пом'якшують покарання, судові надано можливість призначити більш м'яке покарання, ніж передбачено законом, у тому числі суд може не призначати додаткового покарання, що передбачене в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього кодексу як обов'язкове, за винятком випадків призначення покарання за вчинення кримінального правопорушення, за яке передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Крім того, з аналізу приписів статей 52, 59 Кримінального кодексу України вбачається, що конфіскація майна є додатковим покаранням; вона полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого; встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині цього кодексу.

Враховуючи наведене та приписи Особливої частини Кримінального кодексу України, які містять такий вид покарання, як конфіскація майна, Конституційний Суд України наголошує, що навіть тоді, коли конфіскацію майна встановлено поряд із найсуворішим основним покаранням — позбавленням волі, то таке додаткове обов'язкове покарання є дискрецією суду відповідно до приписів статті 69 цього кодексу.

Натомість оспорювані приписи статті 471 Кодексу встановлюють обов'язкову конфіскацію в будь-якому випадку і в повному обсязі валютних цінностей у сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, як товарів, переміщення яких через митний кордон України обмежено законодавством України, у разі якщо такі товари є безпосередніми предметами правопорушення. Кодексом України про адміні-

стративні правопорушення не визначено процесуальних механізмів, які надали б можливість судам знизити визначену статтею 471 Кодексу міру адміністративної відповідальності залежно від пом'якшувальних обставин справи та дозволяли б застосувати таку конфіскацію частково чи взагалі її не призначати. Згідно зі статтею 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення можливе лише звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення.

Таким чином, застосування конфіскації зазначених товарів за оспорюваними положеннями статті 471 Кодексу у справах про адміністративні правопорушення здійснюється не за усіма принципами й гарантіями кримінального провадження, зокрема не враховується конституційних гарантій у кримінальному провадженні щодо забезпечення справедливості призначення покарання, що вказує на надмірний та свавільний характер такого адміністративного стягнення.

4. Конституційний Суд України дійшов висновку, що окремі положення абзацу другого статті 471 Кодексу, якими за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю встановлена обов'язкова конфіскація в будь-якому випадку і в повному обсязі валютних цінностей у сумі, що перевищує еквівалент 10 тисяч євро, як товарів, переміщення яких через митний кордон України обмежено законодавством України, у разі якщо такі товари є безпосередніми предметами правопорушення, не забезпечують справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи та не узгоджуються з принципом верховенства права. Отже, оспорювані положення статті 471 Кодексу у цій частині суперечать приписам частини першої статті 8, частин першої, четвертої, шостої статті 41, частини першої статті 64 Конституції України.

5. Конституційний Суд України виходить із того, що з метою недопущення порушення митних інтересів України та її митної безпеки не може залишатися без належного юридичного врегулювання питання адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, визначене статтею 471 Кодексу.

Отже, встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) окремих положень абзацу другого статті 471 Кодексу, а саме «а у разі якщо безпосередніми предметами правопорушення є товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, — також конфіскацію цих товарів», Конституційний Суд України вважає за потрібне реалізувати своє повноваження, визначене частиною другою статті 152 Конституції України, та відтермінувати втрату чинності цими положеннями Кодексу на шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 151², 152, 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 такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу другого статті 471 Митного кодексу України, а саме «а у разі якщо безпосередніми предметами правопорушення є товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, — також конфіскацію цих товарів».

2. Окремі положення абзацу другого статті 471 Митного кодексу України, а саме «а у разі якщо безпосередніми предметами правопорушення є товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, — також конфіскацію цих товарів», що визнані неконституційними, втрачають чинність через шість місяців 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. 3-r(II)/2021 of July 21, 2021 in the case upon the constitutional complaint of Olena Odintsova on the constitutionality of certain provisions of Article 471.2 of the Customs Code

Olena Odintsova appealed to the Constitutional Court to consider the constitutionality of separate provisions of Article 471.2 of the Customs Code (hereinafter — the Code), which defines the responsibility for violating the procedure for customs control in areas (corridors) of simplified customs control.

The complainant considers that the content of the «sanction» of Article 471 of the Code does not comply with Articles 8.1, 41.1, 41.4, 41.6 of the Constitution, as it provides for disproportionate, unbalanced, unjust punishment in the form of confiscation of funds, circulation and cross-border movement of which is not prohibited or restricted by any normative document; the application of foreclosure in the form of confiscation under this article of the Code is unalterable, inflexible and peremptory, and therefore disproportionate, unfair and inconsistent with the rule of law, and also looks like an excessive property burden for the citizen, does not meet public interests and is a state interference in the peaceful possession of property.

The requirements for confiscation of property set forth in the provisions of Article 41.6 of the Basic Law, which must be applied only by court decision in cases, to the extent and in the manner prescribed by law, are constitutional guarantees of inviolability of

private property and are aimed at protecting every person from unlawful deprivation of property belonging to him or her on legal grounds. The Constitutional Court notes that restrictions on the right to private property may be established at the legislative level, in particular in the form of confiscation of property.

The Constitutional Court emphasises that in accordance with the principle of the rule of law, the legislator may not arbitrarily restrict the constitutional human and citizen's rights and freedoms in determining the cases, procedure and amount of confiscation of property.

Property right is not absolute and its exercise has certain constitutional and legal limits. The Constitution allows confiscation of property as a restriction of property rights, in particular, which can be applied only by court decision in cases, to the extent and in the manner prescribed by law. However, the possibility of such a restriction and its nature must be determined by law not arbitrarily, but in accordance with the Constitution, including the principle of the rule of law established by it and its requirement — the principle of proportionality. Restriction of property rights in the form of confiscation of property must be conditioned by the protection of the constitutional order, human rights, freedoms and dignity, the interests of society and the state, be a proper and necessary measure to achieve such a legitimate goal, as well as to ensure a fair balance between the requirements of the public interest and the protection of the property rights of the individual, without allowing excessive influence on the addressees in respect of whom the specified restriction is directed.

In accordance with certain provisions of Article 471.2 of the Code, the movement across the customs border of Ukraine by a person who has chosen the form of customs control passage through the «green corridor», including goods which movement across the customs border of Ukraine is prohibited or restricted by Ukrainian legislation, including currency values in the amount exceeding the equivalent of 10 thousand euros, if such goods are the direct objects of the offense, results in two administrative penalties: the main — a fine of one hundred non-taxable minimum incomes and additional — confiscation of these goods.

The Constitutional Court, assessing the provisions of Articles 458 and 465 of the Code, emphasises that confiscation of these goods is a type of administrative penalty for an administrative offense established in Article 471 of the Code and applies to the property of a person belonging to him or her, including on legal grounds, so such confiscation is incompatible with the established by Article 41.4 of the Constitution inviolability of the right of private property.

Confiscation of goods as deprivation of property rights under Article 471 of the Code is aimed at ensuring the constitutional order, security of society, human rights and freedoms and is an appropriate measure, as, like other administrative penalties imposed by the Code for administrative offenses, should contribute to the goal of administrative responsibility due to the needs of protection of customs interests of Ukraine and customs security.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the restriction of property rights in the interests of society requires not any measures that are less burdensome for the rights and freedoms of individuals, but those that are able to achieve a legitimate goal at the same quality level. That is, the legislator is obliged to choose the type of administrative

penalty that is less burdensome for the rights and freedoms of the individual in a particular case, and must first determine an adequate measure of administrative responsibility to achieve its goal, while courts provide individualisation of such responsibility depending on the circumstances of the case within the sanction defined by law.

According to Article 471 of the Code, the mandatory confiscation of these goods for violation of customs control in the zones (corridors) of simplified customs control is justified by the need to achieve a deterrent effect from such offenses, reduce existing risks and is a necessary measure given the legitimate purpose of deprivation of property rights.

The Constitutional Court notes that the public benefit of administrative penalties for administrative offenses is not to replenish the state budget, but to ensure the constitutional order, security of society and the rights and freedoms of every person. Public benefit from the use of confiscation of goods under Article 471 of the Code as an administrative penalty is not measured in property equivalent, its essence is to achieve a lasting effect of protection of customs interests of Ukraine, customs security through the introduction of adequate measures of administrative responsibility. However, for the rights and freedoms of a person, the damage from this administrative penalty, which is defined by Article 471 of the Code, should not be excessive, which is a necessary condition for maintaining a fair balance between the requirements of public interest and protection of property rights of individuals.

Legal regulation of cross-border movement of currency values in Ukraine determines that the actual movement across the customs border of Ukraine of currency values in excess of the equivalent of 10 thousand euros does not necessitate payment of customs duties or any other payments in favor of the state, but only requires compliance with the additional requirements established by the legislator for the written declaration of these values, after exercising of which the prohibitions or restrictions do not apply to such movement, and it is not characterised as illegal in accordance with the laws of Ukraine. Therefore, non-compliance with these requirements does not cause any material damage or other damage to the state, nor does it cause significant negative consequences for public or state interests, if the origin and subsequent use of currency values that have not been declared are not illegal or criminal.

The disputed provisions of Article 471 of the Code do not ensure a fair balance between the requirements of public interest and protection of property rights and allow unjustified deprivation of such rights, because according to these provisions of the Code, currency values in the amount exceeding the equivalent of 10 thousand euros are subject to mandatory confiscation, in any case and in full, regardless of the legality of their source and purpose of further use, the form of guilt of the person and the negative impact of such confiscation on his or her property.

In view of this, the principle of the rule of law, in particular its requirement as the principle of proportionality, are interrelated fundamental principles of the functioning of the entire legal system of Ukraine, including the normative establishment of administrative liability by the legislator. Specific sanctions for administrative offenses must be fair and commensurate with the principles of proportionality, i.e. the legislator must determine administrative penalties taking into account their justification and the need to achieve a legitimate aim, taking into account the requirements of the adequacy

of the consequences caused by such sanctions (including for the person to whom they apply), the damage resulting from an administrative offense.

The Constitutional Court concludes that the issue of choosing the type of administrative penalty in accordance with Article 92.1.22 of the Constitution is decided exclusively by the legislator, taking into account the provisions of the Constitution, in particular the principle of the rule of law.

The impugned provisions of Article 471 of the Code have a criminal nature both in their punitive and deterrent purpose and in the severity of the additional mandatory administrative penalty in the form of confiscation of certain goods, so the imposition of such a penalty should be based on the principles and guarantees inherent in criminal proceedings.

The Constitutional Court emphasises that the fair imposition of punishment in criminal proceedings, given the intensity and danger of its negative impact on the fundamental rights and freedoms of the individual, is a prerequisite for protecting the individual from arbitrariness in a state governed by the rule of law.

The Constitutional Court considers that in order to ensure the fairness of sentencing in criminal proceedings, its proportionality of the gravity of the crime, the court in accordance with the Criminal Code is endowed with discretion on the forms of criminal liability.

Given the provisions of the Special Part of the Criminal Code, which contain such a type of punishment as confiscation of property, the Constitutional Court stresses that even when confiscation of property is imposed alongside the most severe basic punishment — imprisonment, then such additional mandatory punishment is the discretion of the court according to the provisions of Article 69 of this Code.

Instead, the disputed provisions of Article 471 of the Code establish mandatory confiscation in any case and in full amount of currency values in excess of the equivalent of 10 thousand euros, as goods which movement across the customs border of Ukraine is restricted by law, if such goods are direct objects of the offense. The Code of Administrative Offenses does not provide for procedural mechanisms that would allow courts to reduce the measure of administrative liability set out in Article 471 of the Code, depending on the mitigating circumstances of the case, and would allow such confiscation to be applied in part or not at all. According to Article 22 of the Code of Administrative Offenses, only exemption from administrative liability is possible in case of insignificance of the committed administrative offense.

The application of confiscation of these goods under the disputed provisions of Article 471 of the Code in cases of administrative offenses is not carried out on all principles and guarantees of criminal proceedings, in particular, does not take into account constitutional guarantees in criminal proceedings to ensure fairness of punishment, indicating excessive and arbitrary nature of such administrative penalty.

Having declared the inconsistency of separate provisions Article 471.2 of the Code with the Constitution (unconstitutionality), namely «in case if the direct objects of the offense are goods which movement across the customs border of Ukraine is prohibited or restricted by the legislation of Ukraine — also confiscation of these goods», the Constitutional Court considers it necessary to exercise its power defined by Article 152.2 of the Constitution and to postpone the expiration of these provisions of the Code for six months from the date of the adoption of this decision by the Constitutional Court on their unconstitutionality.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare separate provisions of Article 471.2 of the Customs Code, namely «in case if the direct objects of the offense are goods which movement across the customs border of Ukraine is prohibited or restricted by the legislation of Ukraine — also confiscation of these goods» to be inconsistent with the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 15-rp/2004 of November 2, 2004;

No. 24-rp/2008 of October 16, 2008;

No. 23-rp/2010 of December 22, 2010;

No. 2-rp/2016 of June 1, 2016;

No. 3-r(l)/2019 of June 5, 2019.

Judgments of the European Court of Human Rights:

in the case of «Sadokha v. Ukraine» of 11 July 2019 (application No. 77508/11);

in the case of «Gyrllyan v. Russia» of 9 October 2018 (application No. 35943/15);

in the case of «Engel and Others v. the Netherlands» of 8 June 1976 (applications No.No. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72);

in the case of «Nadtochiy v. Ukraine» of 15 May 2008 (application No. 7460/03).

International Treaties, Agreements and other Acts of International Law:

United Nations Convention against Transnational Organized Crime adopted by the UN General Assembly (Resolution 55/25 of November 15, 2000).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

у справі за конституційною скаргою Бівалькевича
Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України
(конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні
положення» Закону України «Про Національну поліцію»

м. Київ
21 липня 2021 року
№ 4-р(II)/2021

Справа № 3-107/2020(221/20)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича — доповідача,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 40–41, ст. 379).

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційну скаргу — Бівалькевич Б. В. — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо перевірки на відповідність статтям 8, 22, частинам першій, другій, шостій статті 43 Конституції України пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII (далі — Закон № 580), за яким «з дня опублікування цього Закону всі працівники міліції (особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ), а також інші працівники Міністерства внутрішніх справ України, його територіальних органів, закладів та

установ вважаються такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів».

1.1. Зі змісту конституційної скарги та інших матеріалів справи вбачається, що Бівалькевич Б. В. звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Міністерства внутрішніх справ України (далі — МВС України) за участю третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, — Національної поліції України (далі — поліція), в якому просив суд: визнати протиправним та скасувати наказ МВС України «По особовому складу» від 6 листопада 2015 року № 2338 о/с (далі — Наказ) у частині звільнення полковника міліції, заступника начальника управління розслідування особливо важливих кримінальних проваджень — начальника 1-го відділу Головного слідчого управління МВС України Бівалькевича Б. В. зі служби в органах внутрішніх справ України; поновити Бівалькевича Б. В. на службі в органах внутрішніх справ України з 6 листопада 2015 року та перевести до поліції на рівнозначну посаду з 7 листопада 2015 року; зобов'язати МВС України виплатити Бівалькевичу Б. В. середній заробіток за час вимушеного прогулу за період від 6 листопада 2015 року до дня поновлення на службі.

Окружний адміністративний суд міста Києва постановою від 16 травня 2016 року, яка залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 1 вересня 2016 року, у задоволенні позову відмовив. Вищий адміністративний суд України ухвалою від 23 листопада 2016 року зазначені рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасував, а справу направив на новий розгляд до суду першої інстанції.

Окружний адміністративний суд міста Києва рішенням від 17 січня 2018 року позовні вимоги Бівалькевича Б. В. задовольнив частково: визнав протиправним та скасував Наказ у частині звільнення Бівалькевича Б. В. зі служби в органах внутрішніх справ України та поновив його на посаді; поновив право Бівалькевича Б. В. на переведення до поліції відповідно до пункту 9 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580; стягнув на його користь з МВС України середній заробіток за час вимушеного прогулу з 7 листопада 2015 року до 17 січня 2018 року в розмірі 217 992,50 грн. У задоволенні решти позовних вимог Бівалькевичу Б. В. було відмовлено.

Київський апеляційний адміністративний суд постановою від 30 травня 2018 року рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 січня 2018 року скасував та ухвалив нове рішення, яким у задоволенні адміністративного позову Бівалькевича Б. В. відмовив.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду постановою від 5 березня 2020 року постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 30 травня 2018 року залишив без змін.

Рішення суду касаційної інстанції мотивовано тим, що Бівалькевича Б. В. у встановленому Законом № 580 порядку було попереджено про звільнення у зв'язку зі скороченням штатів. Додаткового попередження позивача (як і інших осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України) про наступне звільнення Законом № 580 не вимагалось. Бівалькевич Б. В. не скористався визначеним Законом № 580 правом на подання рапорту про прийняття

на службу до поліції та не підтвердив своєї згоди на її проходження, тому МВС України при ухваленні Наказу діяло в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

1.2. Суб'єкт права на конституційну скаргу стверджує, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 порушив його конституційне право на працю, гарантоване статтею 43 Конституції України, адже цей припис «фактично нівелює важливі гарантії від незаконного звільнення, передбачені положеннями частин 1–3 статті 49² КЗпП, а саме право на персональне попередження про наступне звільнення не пізніше ніж за два місяці, переважне право на залишення на роботі, право отримати пропозиції з боку роботодавця щодо іншої роботи на тому самому підприємстві, що прямо суперечить статтям 22 і 43 Конституції України».

Обґрунтовуючи свою позицію, Бівалькевич Б. В. посилається на Конституцію України, Закон № 580, Кодекс законів про працю України (далі — Кодекс), постанову Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29 липня 1991 року № 114 зі змінами, Наказ, а також на судові рішення у його справі.

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. За Основним Законом України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22); громадянам гарантується захист від незаконного звільнення (частина шоста статті 43).

2.2. Конституційний Суд України, розглядаючи питання захисту трудових прав громадян, зазначав, що:

— держава, забезпечуючи стабільність трудових правовідносин, здійснює їх нормативне регулювання з метою створення справедливих, безпечних і сприятливих для життя і здоров'я умов праці, підвищення її продуктивності, гарантування рівності прав та можливостей кожного працівника, збереження його працездатності, трудового довголіття, захисту на випадок безробіття; законодавча діяльність у сфері регулювання праці, зокрема щодо умов та порядку припинення трудових правовідносин, має відповідати нормам і принципам, визначеним у Конституції України, а також узгоджуватися із міжнародними зобов'язаннями, які впливають з участі України у діяльності міжнародних організацій (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019);

— зміст права на працю, закріпленого положеннями частин першої і другої статті 43 Конституції України, крім вільного вибору праці, включає також відповідні гарантії реалізації цього права; вільний вибір передбачає різноманітність умов праці, проте сталими (обов'язковими) є гарантії захисту працівника від незаконного звільнення за будь-яких умов праці (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 4 вересня 2019 року № 6-п(II)/2019).

2.3. Відповідно до Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року (далі — Конвенція № 158) вона поширюється на всі галузі економічної діяльності та на всіх осіб, які працюють за наймом (пункт 1 статті 2); трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби (стаття 4).

3. В Основному Законі України визначено, що громадянам гарантується захист від незаконного звільнення (частина шоста статті 43).

Невід'ємним елементом реалізації конституційного права на працю є забезпечення державою належних гарантій від незаконного звільнення.

Звільнення може вважатись таким, що відповідає припису частини шостої статті 43 Конституції України, якщо воно здійснено на підставі закону, норми якого відповідають вимогам верховенства права, потреба звільнення спрямована на досягнення правомірної (легітимної) мети, а застосовані при звільненні особи заходи є домірними (пропорційними).

3.1. Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 (далі — Стратегія), після ратифікації Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678–VII Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода), встановлено вектори руху та програми розвитку держави, одним із яких визначено, зокрема, реформу системи органів правопорядку («правоохоронної системи») (розділ 3).

У пункті 4 «Реформа правоохоронної системи» розділу 3 Стратегії наголошено на потребах «провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України» та «чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України — Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики».

3.2. Конституційний Суд України також враховує, що згідно з пунктом 2 пояснювальної записки до проекту Закону України про Національну поліцію

(реєстр. № 2822) цей проєкт був розроблений та ухвалений для реалізації заходів із реформування органів внутрішніх справ України, його основною метою було визначено «створення Національної поліції в Україні — органу виконавчої влади, який служитиме суспільству і призначений для охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки».

Таким чином, на підставі низки приписів Основного Закону України, зокрема щодо реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства у Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (пункт 5 частини першої статті 85), та з урахуванням міжнародних зобов'язань України відповідно до Угоди Конституційний Суд України доходить висновку, що мета ухвалення Закону № 580 є легітимною й обумовлена суспільним інтересом у реформуванні системи органів правопорядку в частині створення такого органу виконавчої влади, як поліція.

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

Згідно зі сталим розумінням принципу верховенства права одним із його складників є юридична визначеність, що вимагає, з-поміж іншого, чіткості та зрозумілості норм права, зокрема в аспекті передбачності їх змісту та правовідносин, що будуть врегульовані цими нормами.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «*Веренцов проти України*» від 11 квітня 2013 року (заява № 20372/11) зазначив, що акти права мають бути доступні для осіб, яких вони стосуються, та сформульовані з достатньою чіткістю для того, щоб надати цим особам можливість регулювати свою поведінку, аби бути здатними (отримавши за потреби відповідну пораду) передбачати тією мірою, що є допустимою за конкретних обставин, наслідки, які може спричинити конкретна дія (див., наприклад, рішення у справах «*The Sunday Times v. the United Kingdom (№ 1)*» від 26 квітня 1979 року (заява № 6538/74), § 49, Series A № 30; «*Rekvenyi v. Hungary*» [ВП] від 20 травня 1999 року (заява № 25390/94), § 34, ECHR 1999-III; «*Rotaru v. Romania*» [ВП] від 4 травня 2000 року (заява № 28341/95), § 55, ECHR 2000-V; «*Maestri v. Italy*» [ВП] від 17 лютого 2004 року (заява № 39748/98), § 30, ECHR 2004-I) (§ 52).

Для розуміння змісту поняття «юридична визначеність» значущим є також наведене у Доповіді про правовладдя, схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, CDL-AD(2011)003rev, судження, відповідно до якого «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин» (перше речення § 46).

4.1. Здійснюючи перевірку пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 на відповідність вимозі юридичної визначеності, Конституційний Суд України насамперед констатує, що Закон № 580 був ухвалений 2 липня 2015 року та опублікований 6 серпня 2015 року в газеті «Голос України», що підтверджують загальнодоступні відомості, розміщені на офіційному вебпорталі Верховної Ради України.

Відповідно до абзаців першого, другого пункту 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580, у яких визначено умови набрання чинності окремими положеннями Закону № 580, оспорюваний припис Закону № 580 набрав чинності 7 серпня 2015 року, тобто з дня, наступного за днем опублікування Закону № 580. У цілому Закон № 580 набрав чинності 7 листопада 2015 року, тобто через три місяці з дня, наступного за днем його опублікування.

4.2. Водночас доступність учасникам суспільних відносин акта права для ознайомлення не гарантує доступності його змісту, якщо припис такого акта викладений неякісно, зокрема нечітко або суперечливо.

Здійснюючи перевірку пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 на відповідність вимозі юридичної визначеності, Конституційний Суд України насамперед відзначає, що цей припис Закону № 580 сформульований як попередження про звільнення одразу всіх працівників міліції на відміну від припису статті 49² Кодексу, відповідно до якого «про наступне вивільнення працівників персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці» (частина перша). Тобто припис частини першої статті 49² Кодексу є лише підставою для майбутнього персонального повідомлення працівника про його наступне вивільнення (звільнення), тоді як пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 персонального попередження працівника про наступне звільнення вже не вимагає.

Аналіз пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 дає Конституційному Суду України підстави вважати, що використання в ньому сполуки слів «можливе майбутнє звільнення» призвело до суперечливості його змісту.

Такий висновок зумовлений тим, що суб'єкт права на конституційну скаргу з моменту набрання чинності (7 серпня 2015 року) оспорюваним приписом Закону № 580 міг вважати, що цей припис є або неналежним повідомленням про його майбутнє звільнення, або, з огляду на використання у ньому слів «можливе» та «майбутнє», що звільнення в подальшому щодо нього може бути не застосоване, та розраховувати на продовження трудових відносин.

4.3. Здійснюючи перевірку пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 на відповідність вимозі юридичної визначеності, Конституційний Суд України також звертає увагу на те, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 можна тлумачити та застосовувати в посутньому зв'язку з пунктами 9, 10 цього розділу Закону № 580, відповідно до яких:

«9. Працівники міліції, які виявили бажання проходити службу в поліції, за умови відповідності вимогам до поліцейських, визначеним цим Законом, упродовж трьох місяців з дня опублікування цього Закону можуть бути прийняті на службу до поліції шляхом видання наказів про призначення за їх згодою чи проходження конкурсу на посади, що заміщуються поліцейськими, у будь-якому органі (закладі, установі) поліції.

Посади, що пропонуються особам, зазначеним у цьому пункті, можуть бути рівнозначними, вищими або нижчими щодо посад, які ці особи обіймали під час проходження служби в міліції.

10. Працівники міліції, які відмовилися від проходження служби в поліції та/або не прийняті на службу до поліції в тримісячний термін з моменту попередження про наступне вивільнення, звільняються зі служби в органах внутрішніх справ через скорочення штатів».

Таким чином, пункт 9 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580, по-перше, встановлює в загальних рисах процедуру працевлаштування працівників міліції до поліції, по-друге, указує на наявність посад у поліції, що можуть бути заміщені працівниками міліції.

У пункті 10 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 визначено, що працівники, які «відмовилися від проходження служби в поліції та/або не прийняті на службу до поліції», будуть звільнені, хоча пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 вже містить попередження працівників міліції про їх звільнення у зв'язку зі скороченням штатів без урахування фактів їх відмови від проходження служби в поліції та/або неприйняття на службу до поліції в тримісячний термін з моменту попередження про наступне вивільнення (звільнення).

4.4. Ураховуючи наведене, оспорувану норму Закону № 580 у посутньому зв'язку з пунктами 9, 10 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 можна тлумачити та застосовувати не лише як повідомлення про можливе майбутнє звільнення Бівалькевича Б. В., а, водночас, і як пропозицію щодо можливого працевлаштування в поліцію на підставі згоди на прийняття і подальше проходження служби в поліції, успішної участі у відповідному конкурсі та виконання інших умов, зазначених у приписах Закону № 580.

Отже, суб'єкт права на конституційну скаргу, суд або інший суб'єкт правозастосування не мали можливості чітко зрозуміти зміст, передбачити юридичні наслідки дії пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 та поведінку учасника суспільних відносин щодо подальшої реалізації права на працю. Таке законодавче регулювання суперечить конституційному принципові верховенства права в аспекті дотримання вимоги юридичної визначеності та, як наслідок, не забезпечує гарантованого Основним Законом України захисту від незаконного звільнення.

На підставі наведеного Конституційний Суд України доходить висновку, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 суперечить частині першій статті 8 та частині шостій статті 43 Основного Закону України.

5. Оцінюючи правомірність втручання в конституційне право Бівалькевича Б. В. на працю, Конституційний Суд України вважає за доцільне здійснити перевірку на відповідність оспоруваної норми Закону № 580 іншим приписам Основного Закону України.

5.1. У Конституції України визначено, що 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); 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).

Згідно зі статтею 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої), затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій, зокрема, МВС України (пункт 22 частини першої).

Приписами пунктів 12, 12¹, 16–21, 26, 35 частини першої статті 85 Конституції України Верховну Раду України наділено повноваженнями щодо призначення на посади або звільнення з посад певних посадових осіб органів державної влади та державних органів. Відповідно до пунктів 10, 25 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України має повноваження щодо, відповідно, усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) й надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора.

Частина друга статті 85 Конституції України визначає, що Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесено до її відання.

Згідно зі статтею 91 Конституції України Верховна Рада України ухвалює закони, постанови та інші акти.

Відповідно до статті 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються, зокрема, засади регулювання праці і зайнятості (пункт 6 частини першої), організація і діяльність органів досудового розслідування (пункт 14 частини першої).

Наведені норми Основного Закону України свідчать про те, що Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, однак зміст цих законів має відповідати вимогам Конституції України, а їх ухвалення — забезпечувати виконання функцій Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні.

5.2. Конституційний Суд України зазначав, що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Аналізуючи норми Конституції України в аспекті визначення меж повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні — парламенту (Верховної Ради України), Конституційний Суд України висловив й інші юридичні позиції, зокрема й щодо частини другої статті 85 Конституції України, яка встановлює, що Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання (друге речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 2 березня 1999 року № 2-рп/99); повноваження органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України (перше речення абзацу другого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009).

5.3. Як уже зазначалось, згідно з оспорюваним приписом Закону № 580 «з дня опублікування цього Закону всі працівники міліції... вважаються такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів».

Таким чином, в оспорюваній нормі Закону № 580 Верховна Рада України визначила один зі складників спеціального порядку звільнення всіх працівників міліції — попередження про звільнення у спосіб опублікування Закону № 580. Такий спосіб попередження Бівалькевича Б. В. та інших працівників міліції про їх майбутнє звільнення, безперечно, відрізняється від способу попередження про звільнення, визначеного Кодексом щодо інших працівників та Законом № 580 щодо поліцейських.

На думку Конституційного Суду України, пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 має ознаки акта правозастосування у відносинах за участю Бівалькевича Б. В. та інших працівників міліції. Проте з огляду на низку норм Основного Закону України у їх посутньому взаємозв'язку та юридичні позиції Конституційного Суду України Верховна Рада України не є суб'єктом правозастосування та не повноважна ухвалювати акти такого виду за винятком випадків, що прямо визначені Конституцією України.

Тобто Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, що є нормативними актами, не може звільняти окремого працівника або певні категорії працівників та повідомляти їх про можливе майбутнє звільнення. Звільнення особи можливе на підставі не закону, а лише індивідуального акта права, повноважень щодо ухвалення якого Верховна Рада України не має. Випадки, коли Верховна Рада України уповноважена звільняти та призначати окремих осіб у спосіб ухвалення індивідуальних актів права, визначені приписами Основного Закону України.

Таким чином, Конституційний Суд України доходить висновку, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 ухвалено Верховною Радою України за межами її конституційних повноважень, а тому є таким, що суперечить частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині другій статті 85 Конституції України.

6. Згідно з частиною другою статті 43 Основного Закону України держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Аналізуючи домірність (пропорційність) втручання у право на працю Бівалькевича Б. В. та дотримання наданих йому Основним Законом України гарантій захисту від незаконного звільнення, Конституційний Суд України враховує, що зміст конституційної гарантії захисту від незаконного звільнення полягає також у тому, що при законодавчому регулюванні цих відносин мають бути дотримані вимоги Конституції України щодо створення державою умов для повного здійснення громадянами права на працю у випадках, коли звільнення працівника відбувається всупереч його бажанню.

6.1. Україна є стороною низки міжнародних договорів, що покладають на державу обов'язок діяти відповідним чином з метою створення умов для повного здійснення громадянами права на працю та розглядати звільнення (вивільнення) працівника, а тим більше цілої групи працівників, як *ultima ratio* (останній засіб) в регулюванні трудових відносин.

Згідно зі статтею 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року держави, які беруть участь у цьому пакті, визнають право на працю, що включає право кожної людини отримати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права (пункт 1); заходи, яких повинні вжити держави-учасниці цього пакту з метою повного здійснення зазначеного права, включають програми професійно-технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні й економічні свободи людини (пункт 2).

Відповідно до статті 4 Конвенції № 158 трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного зі здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби.

6.2. Конституція України є засадничим актом щодо галузевого законодавства, яке має містити норми, що повинні враховувати та розвивати відповідні конституційні приписи.

Конституційний Суд України вважає, що визначені в Кодексі та інших актах законодавства України юридичні інститути мають забезпечити надійне галузеве нормативне підґрунтя для ефективного виконання встановлених частиною другою статті 43 Конституції України обов'язків держави, зокрема зі створення умов для повного здійснення громадянами права на працю.

6.3. Кодекс містить низку норм, спрямованих на реалізацію приписів частини другої статті 43 Конституції України.

У преамбулі Кодексу визначено правові засади і гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної і творчої праці.

Відповідно до абзацу сьомого статті 5¹ Кодексу держава гарантує працевдатним громадянам, які постійно проживають на території України, «правовий захист від необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи».

Статтею 42 Кодексу встановлено переважне право на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці (з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці, з тривалим безперервним стажем роботи на даному підприємстві, в установі, організації тощо).

Статтею 49² Кодексу визначено порядок вивільнення працівників, зокрема встановлено, що про наступне вивільнення працівників персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці (частина перша).

6.4. Здійснюючи перевірку оспорюваного припису Закону № 580 на відповідність вимогам Основного Закону України, Конституційний Суд України враховує, що Бівалькевич Б. В. перебував на службі в органах внутрішніх справ України з 1991 року, вислуга років на день його звільнення з посади заступника начальника управління розслідування особливо важливих кримінальних проваджень — начальника 1-го відділу Головного слідчого управління МВС України становила понад 26 років. Фактично суб'єкт права на конституційну скаргу не мав іншого професійного досвіду, ніж досвід, набутий протягом служби в органах внутрішніх справ України, а тому оспорюваний припис Закону № 580 містить, на думку Конституційного Суду України, ознаки істотного втручання у приватне та професійне життя Бівалькевича Б. В.

6.5. У статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) визначено, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції; органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року (заява № 21722/11), стверджуючи про порушення права заявника на повагу до його приватного життя, встановленого статтею 8 Конвенції, зазначив, зокрема, таке:

— «приватне життя „включає право особи на формування та розвиток стосунків з іншими людьми, включаючи стосунки професійного або ділового характеру“... Стаття 8 Конвенції „захищає право на особистий розвиток та право встановлювати та розвивати стосунки з іншими людьми та оточуючим світом“... Поняття „приватне життя“ в принципі не виключає відносини професійного або ділового характеру. Врешті-решт, саме у рамках трудової діяльності більшість людей мають значну можливість розвивати стосунки з оточуючим світом» (§ 165).

6.6. На підставі низки норм Конституції України, зокрема статті 3, частин першої, другої, шостої статті 43, Конституційний Суд України вважає, що втручання у права суб'єкта права на конституційну скаргу з боку держави у процесі ліквідації міліції та створення нового органу правопорядку — поліції — мало бути домірним (пропорційним) та забезпечувати можливість продовження Бівалькевичем Б. В. професійної кар'єри в поліції або встановити гідні та передбачні за своїми змістом та наслідками умови для звільнення його зі служби.

З огляду на наведене Конституційний Суд України доходить висновку, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 у посутньому зв'язку з іншими нормами Закону № 580 не містить домірних (пропорційних) засобів втручання у права суб'єкта права на конституційну скаргу та не враховує вимог низки конституційних приписів, а саме щодо змісту і спрямованості діяльності держави, які визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями

(перше речення частини другої статті 3 Конституції України); головного обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини (третє речення частини другої статті 3 Конституції України); обов'язків держави зі створення умов для повного здійснення громадянами права на працю (частина друга статті 43 Конституції України).

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 є таким, що суперечить частині другій статті 3, частинам першій, другій, шостій статті 43 Конституції України.

7. Згідно з частиною першою статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Визнаючи пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 таким, що суперечить Конституції України, Конституційний Суд України вважає за доцільне не поширювати дію цього Рішення на правовідносини, які виникли з моменту набуття чинності цим приписом Закону № 580 та продовжують існувати після дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Обираючи такий підхід під час вирішення цієї справи, Конституційний Суд України враховує потребу в дотриманні балансу суспільно значущих інтересів у підтриманні легітимності створення такого органу виконавчої влади, як поліція, та приватних інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу. Обрання іншого підходу у цій справі призвело б до перегляду правовідносин зі звільнення з посади не лише Бівалькевича Б. В., а також інших працівників міліції та правовідносин із прийняття на службу працівників поліції, чим було б порушено принцип верховенства права та поставлено під сумнів легітимність створення поліції.

Водночас з метою захисту прав та інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу Конституційний Суд України вважає за доцільне підтвердити висловлену ним юридичну позицію, згідно з якою відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України матеріальна та моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009, Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 7 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021).

Отже, з метою захисту прав та інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу Конституційний Суд України вважає, що Бівалькевич Б. В. має гарантоване Основним Законом України право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, якої він зазнав унаслідок застосування до нього пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580, який згідно з цим Рішенням порушує приписи Конституції України. Ухилення держави від здійснення такого відшкодування знижує довіру до держави та органів державної влади й суперечить Основному Закону України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 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 таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII.

2. Пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини, які виникли з моменту набрання чинності пунктом 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII та продовжують існувати після дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

4. 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. 4-r(II)/2021 of July 21, 2021 in the case upon the constitutional complaint of Bohdan Bivalkevych concerning the conformity of paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law «On the National Police» with the Constitution (constitutionality)

The subject of the right to constitutional complaint — B. Bivalkevych — appealed to the Constitutional Court with a request to review the compliance with Articles 8, 22, 43.1, 43.2, 43.6 of the Constitution of paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law «On the National Police» No. 580–VIII of July 2, 2015 (hereinafter referred to as «Law No. 580»), according to which «from the date of publication of this Law all militiamen (officers and chiefs of internal affairs bodies), as well as other employees of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, its territorial bodies, institutions and establishments shall be deemed to have been warned in the prescribed manner of possible future dismissal due to redundancies».

An integral element of the exercise of the constitutional right to work is the provision by the state of adequate guarantees against illegal dismissal.

Dismissal may be deemed to comply with the provision of Article 43.6 of the Constitution if it is carried out on the basis of a law the rules of which meet the

requirements of the rule of law, the need for dismissal is aimed at achieving a legitimate aim, and the measures applied to dismissal are proportionate.

The purpose of adopting Law No. 580 is legitimate and conditioned by the public interest in reforming the system of law enforcement agencies in terms of establishing such an executive body as the police.

At the same time, the availability of an act of law for the participants of public relations for acquaintance does not guarantee the availability of its content, if the provision of such an act is stated poorly, in particular vaguely or inconsistently.

The provision 49 . 1 of the Code is only a basis for future personal notification of an employee about his/her subsequent dismissal, while paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 580 no longer requires personal warning of an employee about subsequent dismissal.

Paragraph 9 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 580 outlines the procedure for recruiting militiamen to the police and provides for the availability of police positions that can be filled by militiamen.

Paragraph 10 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 580 stipulates that employees who «have refused to serve in the police and/or have not been recruited to the police» will be dismissed, although paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provision» of Law No. 580 already envisages a warning to militiamen about their dismissal in connection with the reduction of staff without taking into account the facts of their refusal to serve in the police and/or non-employment in the police within three months from the notification of subsequent dismissal.

The impugned provision of Law No. 580 in the present connection with paragraphs 9, 10 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 580 can be interpreted and applied not only as a notification of possible future dismissal of B. Bivalkevych, but also as a proposal for possible employment in the police on the basis of consent to acceptance and further service in the police, successful participation in the relevant competition and fulfillment of other conditions specified in the provisions of Law No. 580.

The subject of the right to constitutional complaint, court or other subject of law enforcement did not have the opportunity to clearly understand the content, anticipate the legal consequences of paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 580 and the behaviour of the participant of public relations regarding the further realisation of the right to work. Such legislation is contrary to the constitutional principle of the rule of law in terms of compliance with the requirement of legal certainty and, as a consequence, does not provide for the protection guaranteed by the Basic Law against illegal dismissal.

The Verkhovna Rada is empowered to adopt laws, but the content of these laws must meet the requirements of the Constitution, and their adoption must ensure the performance of functions by the Verkhovna Rada as the sole legislative body in Ukraine.

In the disputed norm of Law No. 580 the Verkhovna Rada defined one of the components of the special procedure for dismissal of all militiamen — a notification about dismissal in the manner of publishing Law No. 580. Such a way of notification of B. Bivalkevych and other militiamen on their future dismissal is clearly different from the method of notification of dismissal set out in the Code for other employees and Law No. 580 on police officers.

The Verkhovna Rada is not a subject of law enforcement and is not authorised to adopt such acts, except in cases directly provided by the Constitution.

The Verkhovna Rada, by adopting laws that are normative acts, cannot dismiss an individual employee or certain categories of employees and notify them of a possible future dismissal. Dismissal of a person is possible not on the basis of law, but only on the basis of an individual act of law, the Verkhovna Rada does not have the authority to adopt it. Cases when the Verkhovna Rada is authorised to dismiss and appoint individuals in the manner of adopting individual acts of law are defined by the provisions of the Basic Law.

The content of the constitutional guarantee of protection against illegal dismissal is also that the legislative regulation of these relations must comply with the requirements of the Constitution to create conditions by the state to fully exercise the right to work in cases where dismissal is against his/her will.

The Constitutional Court considers that the legal institutions defined in the Code and other legislative acts should provide for a reliable sectoral regulatory framework for the effective implementation of the obligations of Article 43.2 of the Constitution of the state, in particular to create conditions for citizens to fully exercise their right to work.

Interference in the rights of the subject of the right to constitutional complaint by the state in the process of liquidation of the militia and the creation of a new law enforcement agency — the police — should have been proportionate (proportional) and provide an opportunity to continue B. Bivalkevich professional career in the police or to establish decent and predictable in its content and consequences conditions for his dismissal.

In order to protect the rights and interests of the subject of the right to constitutional complaint, the Constitutional Court considers that B. Bivalkevych has the right guaranteed by the Basic Law to compensation for material and moral damage suffered as a result of the application of paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 580, which in accordance with this Decision violates the provisions of the Constitution. The state's evasion of such compensation undermines trust in the state and public authorities and is contrary to the Basic Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the National Police» No. 580–VIII of July 2, 2015 to be non-complying with the Constitution (unconstitutional). It shall lose its effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

The Decision of the Constitutional Court does not apply to legal relations that have arisen since the entry into force of paragraph 8 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law «On National Police» No. 580–VIII of July 2, 2015 and continue to exist after the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 2-rp/1999 of March 2, 1999;

No. 12-rp/2009 of May 27, 2009;

No. 25-rp/2009 of October 7, 2009;
No. 5-rp/2016 of July 8, 2016;
No. 5-r (I)/2019 of July 12, 2019;
No. 6-r (II)/2019 of September 4, 2019;
No. 1-r (II)/2021 of April 7, 2021;

Judgments of the European Court of Human Rights:

in the case of Verentsov v. Ukraine of 11 April 2013 (application no. 20372/11);
in the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine of 9 January 2013 (application no. 21722/11).

International Treaties, Agreements and other Acts of International Law:

Report on the Rule of Law approved by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 86th plenary meeting, held on 25–26 March 2011, CDL-AD (2011) 003rev;

International Labour Organization Convention No. 158 on termination of employment at the initiative of the employer in 1982;

Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part;

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966;

1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційними скаргами
Кременчуцького Анатолія Михайловича
та Павлика Владислава Володимировича щодо відповідності
Конституції України (конституційності) припису частини десятої
статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення

м. Київ
21 липня 2021 року
№ 5-р(II)/2021

Справа № 3-173/2018(1186/18, 77/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого, доповідача,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Кременчуцького Анатолія Михайловича та Павлика Владислава Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкти права на конституційну скаргу — Кременчуцький А. М. та Павлик В. В. — звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс), згідно з яким «постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає».

Кременчуцький А. М. вважає припис частини десятої статті 294 Кодексу таким, що не відповідає приписам частин першої, шостої статті 43, частин першої, другої статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Павлик В.В. просить перевірити оспорюваний припис Кодексу на відповідність статтям 1, 3, 8, частині другій статті 19, частині першій статті 55, пунктові 14 частини першої статті 92, статті 129 Конституції України.

Оскільки ці конституційні скарги стосуються того самого питання, то Велика палата Конституційного Суду України Ухвалою від 12 лютого 2019 року № 1-уп/2019 об'єднала конституційні провадження у справах в одне конституційне провадження.

1.1. Постановою судді Кременського районного суду Луганської області від 7 вересня 2017 року, що її залишено без змін постановою Апеляційного суду Луганської області від 2 жовтня 2017 року, Кременчуцького А. М. визнано винним у скоєнні адміністративних правопорушень, встановлених частинами першою, другою статті 172⁷ Кодексу (неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів), та піддано адміністративному стягненню у вигляді штрафу в розмірі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 3 400 (три тисячі чотириста) гривень. Притягнення Кременчуцького А. М. до адміністративної відповідальності мало наслідком звільнення його з посади начальника відділу освіти Кременської районної державної адміністрації Луганської області на підставі пункту 3 частини першої статті 84 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII.

Постановою судді Зарічного районного суду міста Суми від 22 березня 2018 року, що її залишено без змін постановою Апеляційного суду Сумської області від 13 серпня 2018 року, Павлика В. В. визнано винним у скоєнні правопорушення, встановленого частиною першою статті 130 Кодексу (керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння; відмова особи, яка керує транспортним засобом, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного сп'яніння), та піддано адміністративному стягненню у вигляді штрафу в розмірі шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 10 200 (десять тисяч двісті) гривень, з позбавленням права керування транспортними засобами строком на 1 рік.

В остаточних судових рішеннях у справах суб'єктів права на конституційну скаргу — постанові Апеляційного суду Луганської області від 2 жовтня 2017 року, постанові Апеляційного суду Сумської області від 13 серпня 2018 року — суди апеляційної інстанції застосували приписи статті 294 Кодексу, указавши, що постанова апеляційного суду оскарженню в касаційному порядку не підлягає.

1.2. Кременчуцький А. М. вважає, що «Конституцією України гарантоване право на всебічний, повний розгляд справи із забезпеченням права на апеляційний та касаційний розгляд», а застосування в остаточному судовому рішенні припису частини десятої статті 294 Кодексу спричинило позбавлення його права на касаційне оскарження судового рішення. Посилаючись на рішення Європейського суду з прав людини, він вважає, що застосоване до нього судом першої інстанції адміністративне стягнення у вигляді штрафу за своєю сутністю може бути віднесене до кримінального покарання. На думку Кременчуцького А. М., норми Кри-

мінального процесуального кодексу України дозволяють касаційне оскарження будь-якого з вироків, а тому, зважаючи на «загальні засади права», у касаційному порядку можна оскаржувати також рішення судів у справах про адміністративні правопорушення.

Павлик В. В. стверджує, що застосування в остаточному судовому рішенні припису частини десятої статті 294 Кодексу спричинило порушення «гарантованого частиною 1 статті 55 Конституції України права на судовий захист на засадах справедливості та верховенства права (встановлених статтями 1, 3, 8, 21, 28, 129 Конституції України)». Він вважає, що «неможливість касаційного оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень виключає право на справедливий та ефективний судовий розгляд, гарантоване Конституцією України, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною».

2. Здійснюючи перевірку того, чи застосування судами апеляційної інстанції у справах суб'єктів права на конституційну скаргу припису частини десятої статті 294 Кодексу призвело до порушення їхнього права на судовий захист, визначеного приписом частини першої статті 55 Конституції України, унаслідок відсутності в них права на касаційне оскарження судового рішення, Конституційний Суд України зазначає таке.

2.1. Однією із загальних засад конституційного ладу є гарантія звернення до суду безпосередньо на підставі Конституції України для захисту конституційних прав і свобод (друге речення частини третьої статті 8 Конституції України). Право на судовий захист прав і свобод гарантовано приписом частини першої статті 55 Конституції України. Крім того, кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55 Основного Закону України).

Механізм реалізації права на судовий захист визначає законодавець виключно в законах України (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначив, зокрема, що «законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист <...> є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя» (перше речення абзацу сімнадцятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 4-р/2019), що «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (перше речення абзацу десятого пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003) та що «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» (друге речення абзацу першого пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Приписами частини другої статті 129 Конституції України визначено основні засади судочинства, що їх Конституційний Суд України розглядає як конституційні

гарантії права на судовий захист (абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011). Тому сутнісний зміст права на судовий захист слід визначати з урахуванням конституційно установлених засад судочинства як гарантій, що забезпечують його ефективну реалізацію.

Крім того, варто зважати на приписи чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та на практику тлумачення й застосування цих договорів міжнародними органами, зокрема Європейським судом із прав людини, юрисдикцію яких визнано Україною.

Так, у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), що гарантує право на справедливий суд, указано, зокрема, на те, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, що його встановлено законом; суд вирішує спір щодо прав та обов'язків особи цивільного характеру або встановлює обґрунтованість будь-якого висунутого проти неї кримінального обвинувачення (пункт 1).

Аналіз змісту конституційного права на судовий захист і конституційних гарантій, що забезпечують його здійснення, з одного боку, та конвенційного права на справедливий суд, з другого боку, свідчить, що приписи частини першої статті 55 Конституції України в посутньому зв'язку з приписами частини другої її статті 129 в цілому визначають право на судовий захист подібно до того, як, зокрема, у пункті 1 статті 6 Конвенції подається зміст права на справедливий суд.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що сутнісний зміст права на судовий захист, що його встановлено частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати як у зв'язку з основними засадами судочинства, визначеними приписами частини другої статті 129 Конституції України, так і з урахуванням змісту права на справедливий суд, визначеного у статті 6 Конвенції та витлумаченого Європейським судом із прав людини.

2.2. Згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів. До основних засад судочинства належить забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України).

Конституційний Суд України зауважує, що підхід конституцієдавця до вирішення питання щодо обсягу права на оскарження судових рішень зазнав змін із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401).

До внесення Законом № 1401 змін до Конституції України було встановлено, що однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України). Тобто апеляційному та касаційному оскарженню підлягали усі рішення суду, крім тих, що за законом такому оскарженню не підлягали.

Із набранням чинності Законом № 1401 до основних засад судочинства віднесено забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначе-

них законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). Тобто за чинним конституційним правопорядком апеляційний перегляд має здійснюватися щодо кожної справи, яку оскаржено в апеляційному порядку, а в частині касаційного оскарження рішення суду обсяг права на таке оскарження змінено з права касаційного оскарження всіх рішень, крім випадків, встановлених законом, на право касаційного оскарження судового рішення лише у визначених законом випадках.

Обґрунтування саме такого підходу в частині касаційного оскарження судового рішення міститься в Пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, де зазначено, що «встановлення законом виняткових підстав для касаційного оскарження у тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, дасть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судове рішення».

Здійснюючи попередній конституційний контроль щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України зазначив, що «пропонована Законопроектом редакція пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України закріплює гарантії права на апеляційний перегляд справи, а також передбачає, що випадки касаційного оскарження судових рішень визначаються в законі» (абзац перший підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016). Конституційний Суд України виходив із того, 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 Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016). У підсумку Конституційний Суд України дійшов висновку, що «пропонована Законопроектом редакція статті 129 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (абзац четвертий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

Отже, за чинним конституційним правопорядком, що його визначено приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, на рівні закону забезпечується право на апеляційний перегляд кожної справи, а право на касаційне оскарження судового рішення забезпечується лише в тих випадках, що їх визначив законодавець.

2.3. Конституційний Суд України зауважив, що, «хоча обсяг розсуду законодавця при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження, підстав для скасування або зміни судових рішень судами вищих інстанцій, повноважень судів вищих інстанцій є широким, законодавець повинен, здійснюючи відповідне регулювання, виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України» (друге речення абзацу п'ятого підпункту 3.2

пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020).

Акти міжнародного права, на які посилаються Кременчуцький А. М. та Павлик В. В. при обґрунтуванні своїх тверджень щодо неконституційності припису частини десятої статті 294 Кодексу, містять приписи, відповідно до яких право на перегляд у кримінальних справах є складником права на справедливий суд.

Так, у пункті 5 статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року (далі — Пакт), пункті 1 статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції йдеться про право кожного, кого засуджено за будь-який злочин, кого суд визнав винним у скоєнні кримінального правопорушення, на перегляд судом вищої інстанції засудження й вироку, факту визнання його винним або винесеного йому вироку.

Комітет Організації Об'єднаних Націй із прав людини, витлумачивши пункт 5 статті 14 Пакту, зазначив: «Кожен, кого засуджено за будь-який злочин, має право на те, щоб засудження його та вирок щодо нього було переглянуто судом вищої інстанції відповідно до приписів права. <...> Вираз „відповідно до приписів права“ тут не означає, що саму наявність права на перегляд залишено на розсуд Держав-учасниць, позаяк це право визначено Пактом, а не лише національним правом. Вираз „відповідно до приписів права“ правильніше стосується визначення модальностей перегляду, що їх здійснює суд вищої інстанції, а також визначення суду, який є відповідальним за здійснення такого перегляду відповідно до Пакту. Пункт 5 статті 14 не вимагає від Держав-учасниць запроваджувати кілька інстанцій оскарження. Проте посилання тут на національне право має бути витлумачено так: якщо національне право допускає наявність подальших інстанцій, до яких можна звернутися з оскарженням, то засудженій особі належить мати ефективний доступ до кожної з них» [*General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial* (Загальний коментар № 32, стаття 14: Право на рівність перед судами й трибуналами та на справедливий суд), CCRP/C/GC/32, § 45].

Подібною до позиції Комітету Організації Об'єднаних Націй із прав людини в цьому питанні є позиція Європейського суду з прав людини, який при тлумаченні пункту 1 статті 6 Конвенції так само вважає, що «Конвенція <...> не змушує Договірні Сторони встановлювати суди апеляційної або касаційної інстанції. Проте від Держави, яка такі суди встановлює, вимагається, щоб особам, які притягуються до відповідальності [*persons amenable to the law*], було забезпечено можливість користуватися в цих судах засадничими гарантіями, що їх надає стаття 6 [Конвенції]» [рішення у справі «*Delcourt v. Belgium*» від 17 січня 1970 року (заява № 2689/65), § 25]. До таких гарантій Європейський суд із прав людини відносить також «забезпечення ефективного доступу» до судів апеляційної або касаційної інстанції в разі наявності таких судів [рішення у справі «*Hoffmann v. Germany*» від 11 жовтня 2001 року (заява № 34045/96), § 65]. При цьому Європейський суд із прав людини не заперечує того, що право на перегляд у кримінальних справах і право на доступ до суду не є абсолютними й можуть підлягати обмеженню.

Розглядаючи допустимість обмеження права на перегляд у кримінальних справах, Європейський суд із прав людини указав, що «Договірні Сторони мають широкий простір обдумування [*a wide margin of appreciation*] у визначенні

своїх дій в оцінюванні того, як має здійснюватися право, гарантоване статтею 2 Протоколу № 7 до Конвенції. <...> Однак будь-які обмеження, що їх містить національне законодавство стосовно права на перегляд, мають за аналогією з правом доступу до суду, що його втілено в п. 1 ст. 6 Конвенції, переслідувати правомірну (легітимну) мету та не завдавати шкоди самій сутності такого права» [рішення у справі «Гурепка проти України» від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00), § 59].

Європейський суд із прав людини також зазначив, що «право доступу до судів не є абсолютним і може підлягати обмеженням; їх накладення дозволено імпліцитно [*by implication*], оскільки право доступу „за своєю суттю вимагає регулювання державою, яке може змінюватися залежно від часу й місця та відповідно до потреб і можливостей суспільства та окремих осіб“ <...>. Запроваджуючи таке регулювання, Договірні Сторони користуються певним простором обдумування [*a certain margin of appreciation*]» [рішення у справі «Ashingdane v. the United Kingdom» від 28 травня 1985 року (заява № 8225/78), § 57].

На підставі зазначеного Конституційний Суд України доходить висновку, що з урахуванням міжнародних актів (Конвенції та Пакту), які є частиною національного законодавства, а отже, обов'язковими до виконання, та практики їх застосування заснування касаційних судів та встановлення в національному праві права на касаційне оскарження рішення суду не визнаються обов'язковими. Вирішення цих питань належить до сфери внутрішнього регулювання кожної держави, яка має право це унормувати на власний розсуд, керуючись доктриною «простору обдумування» [*a margin of appreciation*].

2.4. Верховна Рада України, реалізуючи приписи пункту 14 частини першої статті 92, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України в частині забезпечення у визначених законом випадках права на касаційне оскарження судового рішення, запровадила нормативне регулювання, за яким постанова апеляційного суду у справах про адміністративні правопорушення набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає (частина десята статті 294 Кодексу).

Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, враховує також Рекомендацію Рес(2004)20 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року, у пункті «і» § 4 розділу В «Принципи» якої передбачено, що рішення суду повинні, принаймні в найважливіших справах, підлягати оскарженню до вищого суду, за винятком тих випадків, коли справу згідно з національним законодавством безпосередньо вирішує вищий суд.

Комітет Міністрів Ради Європи 13 лютого 1991 року ухвалив Рекомендацію № R(91)1 державам-членам стосовно адміністративних санкцій, якою визначено вісім принципів, що їх слід застосовувати до адміністративних актів, на підставі яких накладаються адміністративні санкції. Принцип 8 цієї рекомендації визначає, що «адміністративний акт про застосування санкції підлягає щонайменше перевірці на законність перед незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі приписів права [*by law*]». Зазначена рекомендація містить також пояснювальну записку, у якій роз'яснюється кожен із восьми принципів і щодо принципу 8

пояснено, що Комітет Міністрів Ради Європи розглядає це правило [перевірка на законність] як мінімальну норму, вважаючи, що розвиток європейської юридичної думки наразі не дозволяє йому встановити амбіційніше правило; таке правило могло б передбачати не лише контроль за законністю, а й перевірку суті справи.

2.5. У судових справах суб'єктів права на конституційну скаргу адміністративним актом, яким накладено адміністративні санкції, є постанова судді суду першої інстанції. У цьому контексті Конституційний Суд України зважає на приписи статті 294 Кодексу, відповідно до яких: постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги (частина перша); постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником (частина друга); апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги; суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права; апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом (частина сьома); за наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право: залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; скасувати постанову та закрити провадження у справі; скасувати постанову та ухвалити нову постанову; змінити постанову (частина восьма); у разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті Кодексу, його не може бути посилено (частина дев'ята).

Таким чином, у Кодексі встановлено апеляційний перегляд, у разі оскарження, постанови судді у справах про адміністративне правопорушення, в рамках чого можливим є як розгляд суті справи, так і виправлення допущених судом нижчої інстанції процесуальних помилок, тобто забезпечення перевірки як законності застосування адміністративних санкцій (стягнень), так і суті справи.

Отже, законодавець, унормовуючи в статті 294 Кодексу питання інстанційного перегляду/оскарження постанови судді у справах про адміністративні правопорушення, керуючись приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України та свободою розсуду в рамках «широкого простору обдумування», забезпечив право на апеляційний перегляд справ про адміністративні правопорушення, проте не встановив права на касаційне оскарження судового рішення в цих справах.

За такого нормативного регулювання суб'єктам права на конституційну скаргу, визнаним винними у скоєнні адміністративних правопорушень, було забезпечено право на судовий розгляд їх справ суддею суду першої інстанції та на повний перегляд цих справ судом апеляційної інстанції. Відповідно, у справах Кременчуцького А. М. та Павлика В. В. порушення права на судовий захист в аспекті забезпечення інстанційного перегляду їх справ не відбулося.

Таким чином, Конституційний Суд України констатує, що застосування припису частини десятої статті 294 Кодексу не призводить до порушення такої засади

судочинства, як забезпечення у визначених законом випадках права на касаційне оскарження судового рішення, права на судовий захист, а отже, цей припис узгоджується з принципом «верховенства права» (правовладдя).

Отже, припис частини десятої статті 294 Кодексу не суперечить частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 55, пунктові 8 частини другої статті 129 Конституції України.

3. Кременчуцький А. М. вважає, що застосування Апеляційним судом Луганської області припису частини десятої статті 294 Кодексу спричинило також порушення його права на працю та гарантії захисту від незаконного звільнення (частини перша, шоста статті 43 Конституції України), і стверджує, що внаслідок звільнення його з посади начальника відділу освіти Кременської районної державної адміністрації Луганської області його було позбавлено «права заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає, на яку вільно погоджується та права оскаржити своє незаконне звільнення».

Конституційний Суд України зазначає, що припис частини десятої статті 294 Кодексу не вносить жодних питань, пов'язаних із реалізацією та забезпеченням гарантованої статтею 43 Конституції України права на працю, а стосується процесуального питання здійснення правосуддя — обсягу права на судовий захист у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, стаття 43 Конституції України для цілей розгляду цієї справи не є застосовною.

4. Розглядаючи цю справу, Конституційний Суд України вважає за доцільне зазначити таке.

Кременчуцький А. М., обґрунтовуючи неконституційність припису частини десятої статті 294 Кодексу, посилається на приписи пункту 1 статті 6 Конвенції, статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції, які містять поняття «кримінальне обвинувачення», «кримінальне правопорушення».

Європейський суд із прав людини неодноразово наголошував на тому, що конвенційні поняття «кримінальне обвинувачення», «кримінальне правопорушення» мають «автономне значення». Тобто Європейський суд із прав людини щоразу відповідно до сформованих критеріїв самостійно визначає, чи належить те або інше діяння до кримінального правопорушення, чи не належить. У практиці Європейського суду з прав людини критеріями, на підставі яких установлюється, чи має застосовуватися кримінальний аспект статті 6 Конвенції, є: 1) юридична кваліфікація діяння в національному законодавстві (тобто з'ясування того, як кваліфікують діяння в національному праві: кримінальне правопорушення (злочин), адміністративне правопорушення, дисциплінарне тощо); 2) природа правопорушення; 3) характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи [рішення у справі *«Engel and others v. The Netherlands»* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83] (далі — «критерії Енгеля»). При цьому перший критерій є лише початковим і не має визначального значення. Водночас другий та третій критерії є вирішальними для з'ясування того, чи підпадає діяння під «кримінальне право-

порушення» в розумінні Конвенції. Для застосування статті 6 Конвенції в кримінальній ділянці достатньо, щоб правопорушення за своїм характером вважалось «кримінальним» з погляду Конвенції або щоб за вчинене правопорушення до особи було застосовано покарання, яке за своїм характером і ступенем суворості належало в цілому до «кримінальної» ділянки [рішення у справі *«Lutz v. Germany»* від 25 серпня 1987 року (заява № 9912/82), § 55].

4.1. Європейський суд із прав людини неодноразово виявляв кримінальний аспект статті 6 Конвенції, зокрема щодо такого адміністративного правопорушення, як порушення правил дорожнього руху, за вчинення якого встановлено накладення штрафів, обмежень права керування транспортними засобами [рішення у справах *«Schmautzer v. Austria»* від 23 жовтня 1995 року (заява № 15523/89), *«Malige v. France»* від 23 вересня 1998 року (заява № 27812/95)]. За визначенням Європейського суду з прав людини, такі адміністративні стягнення, як адміністративний арешт і значні адміністративні штрафи, є співмірними з кримінальним покаранням [рішення у справах *«Engel and others v. The Netherlands»* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), *«Гурепка проти України»* від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00), *«A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy»* від 27 вересня 2011 року (заява № 43509/08)].

4.2. Європейський суд із прав людини у справах проти України неодноразово наголошував, що деякі визначені в Кодексі адміністративні правопорушення в розумінні Конвенції слід розглядати як «кримінальні правопорушення» [зокрема, у справах: *«Гурепка проти України»* від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00), *«Гурепка проти України (№ 2)»* від 8 квітня 2010 року (заява № 38789/04) (в обох справах заявника було притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушення, установленого статтею 185³ Кодексу, — неповага до суду); *«Надточій проти України»* від 15 травня 2008 року (заява № 7460/03) (заявника було притягнуто до відповідальності за порушення митних правил, визначених статтею 112 Митного кодексу України від 12 грудня 1991 року № 1970–XII); *«Лучанінова проти України»* від 9 червня 2011 року (заява № 16347/02) (заявницю було притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушення, установленого частиною першою статті 51 Кодексу, — дрібне розкрадання державного або колективного майна (редакція статті Кодексу станом на час учинення правопорушення); *«Вєренцов проти України»* від 11 квітня 2013 року (заява № 20372/11) (заявника було притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушень, установлених статтями 185, 185¹ Кодексу, — злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції; порушення порядку організації й проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (редакція статей Кодексу станом на час учинення правопорушення); *«Швидка проти України»* від 30 жовтня 2014 року (заява № 17888/12) (заявницю було притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушення, установленого статтею 173 Кодексу, — дрібне хуліганство)].

Так, у справі *«Гурепка проти України»* від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00) за неповагу до суду (стаття 185³ Кодексу) на заявника було на-

кладено адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту. У § 55 рішення в цій справі Європейський суд із прав людини вказав, що «з огляду на свою усталену практику Суд не має сумніву, що в силу суворості санкції дана справа за суттю є кримінальною, а адміністративне покарання фактично носило кримінальний характер».

У рішенні у справі *«Лучанінова проти України»* від 9 червня 2011 року (заява № 16347/02) Європейський суд із прав людини, застосовуючи «критерії Енгеля», дійшов висновку, що «з огляду на загальний характер законодавчого положення, яке порушила заявниця [частина перша статті 51 Кодексу], а також профілактичну та каральну мету стягнень, передбачених цим положенням, Суд вважає, що провадження, про яке йдеться, є кримінальним для цілей застосування Конвенції <...>. Той факт, що стягнення, застосоване до заявниці Тростянецьким районним судом, — штраф — було згодом замінено на зауваження, не може позбавити правопорушення, про яке йдеться, притаманного йому кримінального характеру» (§ 39).

Таким чином, Європейський суд із прав людини, розглядаючи справи проти України, визнавав визначені в Кодексі адміністративні правопорушення кримінальними як на підставі природи (характеру) правопорушення, так і характеру й суворості (ступеня тяжкості) адміністративного стягнення. Останнє насамперед стосується значних за розміром штрафів та адміністративного арешту.

Наведене свідчить, що, по-перше, в законодавстві України бракує розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень на підставі чітких критеріїв, по-друге, накладення певних адміністративних стягнень за скоєння адміністративних правопорушень, зокрема значних за розміром штрафів, адміністративного арешту, має не лише превентивну мету, а й каральну, яка є характерною для кримінального покарання, а не адміністративного стягнення.

Конституційний Суд України звертає увагу законодавця на потребу в розмежуванні на законодавчому рівні злочинів, адміністративних та дисциплінарних правопорушень за чіткими критеріями, оскільки це безпосередньо впливає з припису пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України та зобов'язань України як держави-учасниці Конвенції.

Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, дійшов висновку, що проблема чинного законодавства про адміністративні правопорушення лежить не в площині процесуального обмеження права на касаційне оскарження постанов суду апеляційної інстанції у справах про адміністративні правопорушення (оскільки за своєю сутністю таке обмеження загалом є допустимим та не спричиняє порушення права на судовий захист), а в унормуванні в законодавстві про адміністративні правопорушення великої кількості правопорушень, які за своєю природою або характером і ступенем суворості стягнення належать до кримінальних правопорушень.

Розв'язання зазначеного питання, на думку Конституційного Суду України, має бути здійснено Верховною Радою України системно та невідкладно. Парламентові слід забезпечити законодавче регулювання цього питання таким чином, щоб адміністративні правопорушення було відмежовано від кримінальних на підставі чітких критеріїв, зокрема, з огляду на відмінність природи адміністративних та кримінальних правопорушень, характеру й суворості санкції, що її може бути

застосовано до правопорушника за вчинення відповідно адміністративного або кримінального правопорушення.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32, 36, 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 таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), припис частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

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».

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r(II)/2021 of July 21, 2021 in the case upon constitutional complaints of Anatoliy Kremenchutskyi and Vladyslav Pavlyk on the constitutionality of the provision of Article 294. 10 of the Code of Administrative Offenses

The subjects of the right to constitutional complaint — Anatoliy Kremenchutskyi and Vladyslav Pavlyk — appealed to the Constitutional Court with a request to review the constitutionality of the provision of Article 294.10 of the Code of Administrative Offenses (hereinafter — the Code), according to which «the decision of the appellate court enters into force immediately after its adoption, is final and may not be appealed».

The substantive content of the right to judicial protection established by Article 55.1 of the Constitution should be determined both in connection with the basic principles of justice defined by Article 129.2 of the Constitution and taking into account the content of the right to a fair trial defined in Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and interpreted by the European Court of Human Rights.

The approach of the constitution-makers to resolving the issue of the scope of the right to appeal court decisions has changed with the entry into force of the Law «On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)» of June 2, 2016 No. 1401–VIII (hereinafter — the Law No. 1401).

With the entry into force of the Law No. 1401, the basic principles of judicial proceedings include ensuring the right to an appellate review of a case and, in cases specified by law, to a cassation appeal against a court decision (Article 129.2.8 of the

Constitution). That is, according to the current constitutional order, an appellate review must be carried out on each case that is appealed, and in terms of cassation appeal of a court decision, the scope of the right to such an appeal is changed from the right of cassation of all decisions, except in cases established by law, to the right of cassation appeal of a court decision only in cases specified by law.

At the level of the law, the right to an appellate review of each case is provided, and the right to cassation appeal of a court decision is provided only in those cases determined by the legislator.

The Constitutional Court concludes that, taking into account international acts (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and International Covenant on Civil and Political Rights of 1966), which are part of national law and therefore binding, as well as the practice of their application, the establishment of courts of cassation and the establishment in national law of the right to appeal against court decisions are not recognised as mandatory. The solution of these issues belongs to the sphere of internal regulation of each state, which has the right to regulate it at its own discretion, guided by the doctrine of a margin of appreciation.

The legislator, regulating in Article 294 of the Code the issues of instance review/appeal of a judge's decision on administrative offenses, guided by the provisions of Articles 92.1.14, 129.2.8 of the Constitution and freedom of discretion within the «wide margin of appreciation», provided the right to appellate review of cases of administrative offenses, but did not establish the right to cassation appeal of a court decision in these cases.

Under such normative regulation, the subjects of the right to constitutional complaint, found guilty of committing administrative offenses, were guaranteed the right to a trial by a judge of the court of first instance and to a full review of these cases by a court of appeal. Accordingly, in the cases of Anatoliy Kremenchutskyi and Vladyslav Pavlyk there was no violation of the right to judicial protection in terms of ensuring the instance review of their cases.

The application of the provision of Article 294.10 of the Code does not violate such a principle of justice as ensuring in cases specified by law the right to appeal, the right to judicial protection, and therefore, this provision is consistent with the principle of rule of law.

The provision of Article 294.10 of the Code does not regulate any issues related to the implementation and provision of the right to work guaranteed by Article 43 of the Constitution, but concerns the procedural issue of administration of justice — the scope of the right to judicial protection in cases of administrative offenses.

The European Court of Human Rights, considering cases against Ukraine, recognized the administrative offenses defined in the Code as criminal both on the basis of the nature of the offense, and the nature, severity of the administrative penalty. The latter, first of all, concerns large fines and administrative arrests.

The Constitutional Court draws the legislator's attention to the need to differentiate at the legislative level crimes, administrative and disciplinary offenses according to clear criteria, as this follows directly from the provision of Article 92.1.22 of the Constitution and obligations of Ukraine as a state party to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950.

The Verkhovna Rada should ensure that this issue is regulated in such a way that administrative offenses are distinguished from criminal offenses on the basis of clear

criteria, in particular, given the difference in the nature of administrative and criminal offenses, the nature and severity of the sanction that may be imposed on the offender for committing an administrative or criminal offense, respectively.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provision of Article 294.10 of the Code of Administrative Offenses to be in conformity with the Constitution (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. 13-rp/2011 of November 2, 2011;
No. 4-r/2019 of June 13, 2019;
No. 4-r(II)/2020 of June 17, 2020.

Opinion of the Constitutional Court of Ukraine:

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

Judgments of the European Court of Human Rights:

in the case «Delcourt v. Belgium» of 17 January 1970 (application No. 2689/65);
in the case «Hoffmann v. Germany» of 11 October 2001 (application No. 34045/96);
in the case «Hurepka v. Ukraine» of 6 September 2005 (application No. 61406/00);
in the case «Ashingdane v. the United Kingdom» of 28 May 1985 (application No. 8225/78);
in the case «Engel and Others v. The Netherlands» of 8 June 1976 (applications No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72);
in the case «Lutz v. Germany» of 25 August 1987 (application No. 9912/82);
in the case «Schmautzer v. Austria» of 23 October 1995 (application No. 15523/89);
in the case «A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy» of 27 September 2011 (application No. 43509/08);
in the case «Nadtochiy v. Ukraine» of 15 May 2008 (application No. 7460/03);
in the case «Luchaninova v. Ukraine» of 9 June 2011 (application No. 16347/02);
in the case «Vierentsov v. Ukraine» of 11 April 2013 (application No. 20372/11);
in the case «Shvydka v. Ukraine» of 30 October 2014 (application No. 17888/12).

International Treaties, Agreements and other Acts of International Law:

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
International Covenant on Civil and Political Rights of 1966;
Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial;
Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on Judicial Review of Administrative Acts of December 15, 2004;
Recommendation No. R(91)1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on Administrative Sanctions of February 13, 1991.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

Огляд науково-практичної онлайн-конференції «Конституційні цінності в офіційній та академічній конституційних доктринах»

14 червня відбулася науково-практична онлайн-конференція на тему «Конституційні цінності в офіційній та академічній конституційних доктринах». Захід організували Конституційний Суд України спільно з Національною академією правових наук України, Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні.

Участь у конференції взяли судді Конституційного Суду України, судді Конституційного Суду України у відставці, члени Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, науково-академічна спільнота, іноземні експерти та юристи-практики.

Відкриваючи захід, заступник Голови Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України **Сергій Головатий** підкреслив, що тематика конференції у рамках відзначення 25-ї річниці Конституції України є актуальною і значущою. У своєму виступі заступник Голови Конституційного Суду України проаналізував історичні передумови ухвалення конституцій. Він зазначив, що ухвалення конституції в будь-якій державі – це відповідь на певну історичну ситуацію. У цьому контексті С. Головатий зауважив, що ухвалення конституцій переважно відбувалося за наслідками або революції, або перемоги у війні. Як приклад, він навів дві класичні конституції, які, власне, становлять основу явища, відомого у світі як «конституціоналізм», — конституції Сполучених Штатів Америки та Франції.

Своєрідність української Конституції, на думку С. Головатого, полягає в тому, що її народження пов'язане і з першим, і з другим. Ухвалення Конституції України означало звільнення Української держави від зовнішнього імперського панування і здобуття Українським народом внутрішньої свободи.

С. Головатий також зауважив, що Україна є однією з наймолодших держав світу і, відповідно, однією з тих держав, яка має наймолодшу конституцію. Водночас він наголосив, що витоки самобутнього українського конституціоналізму сягають часів, коли у світі ще не було конституцій.

Підсумовуючи свій виступ, С. Головатий наголосив, що Конституцію України ухвалено в певний історичний момент, тому вона несе в собі дух і букву того часу. Тому сьогодні виникає потреба проаналізувати українські конституційні цінності, а також підвести підсумки того, наскільки ми просунулися в їх утвердженні.

Від імені Національної академії правових наук України до учасників конференції звернувся президент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри теорії і філософії права Національного юридичного університету імені

Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України **Олександр Петришин**. Він підкреслив, що конференція є початком проведення низки наукових заходів та потужним поштовхом до об'єднання зусиль і пошуку підходів для вирішення проблем, пов'язаних із Конституцією України, конституційними нормами, цінностями тощо.

О. Петришин зауважив, що для науково-правового забезпечення реформ Президентом України створено комісію з питань правової реформи, яка працює за найбільш важливими напрямками, зокрема: підготовка пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, розвиток законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя, розвиток юридичної освіти, реінтеграція тимчасово окупованих територій. «Більшість цих питань є певними викликами для чинної конституційної моделі організації і функціонування державної влади та державно-правових інституцій, для усталених форм взаємовідносин між державою і суспільством, а відтак неабияк зростає роль Конституційного Суду України щодо обґрунтованості та аргументованості його майбутніх рішень з питань конституційності цих реформ», — зазначив він.

Президент Національної академії правових наук України побажав плідних результатів у вирішенні нагальних проблем розвитку конституціоналізму, зміцненні конституційних засад української державності, засадничих положень щодо функціонування конституційних інститутів.

Проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Голова Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Юрій Барабаш** та національний радник з юридичних питань Координатора проєктів ОБСЄ в Україні **Олександр Водянніков** наголосили на важливості та актуальності теми конференції, присвяченої питанням конституційних цінностей.

О. Водянніков запевнив, що Координатор проєктів ОБСЄ в Україні підтримуватиме Конституційний Суд України та наукову спільноту в зусиллях, пов'язаних із розбудовою конституціоналізму, людських прав, правовладдя в Україні.

Під час першої сесії наукової конференції суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент **Віктор Кичун** представив доповідь на тему «Від свободи як конституційної цінності до демократії та прогресу». Суддя наголосив на важливості обраної теми для наукової дискусії. На його думку, поняття «цінність» — це те, що є значущим для людини чи суспільства. На сьогодні, зазначив промовець, немає усталеного чи єдиного погляду щодо визначення конституційної цінності. Своє бачення конституційних цінностей він навів крізь призму праць науковців. Акцентуючи увагу на основоположних конституційних принципах, серед яких — свобода, рівність, справедливість, гідність людини, верховенство права, толерантність, суддя виокремив саме свободу, яка, на його переконання, є основною конституційною цінністю.

Як зазначив промовець, на думку окремих вчених-конституціоналістів, конституційні цінності — це не лише позитивно закріплені значущі явища, а ті явища, що мають важливе значення для людини і українського суспільства, витікають із самої ідеї — духу Конституції України. Відповідно, зазначив В. Кичун, конституційні цінності — це не лише ті явища, які безпосередньо знайшли своє позитивне

закріплення в тексті Конституції України, а й ті, які впливають із її ідеології, і додає, що конституційними цінностями є те, що з'являється в процесі інтерпретації Конституції України Конституційним Судом України.

На переконання судді Конституційного Суду України, слушно у цьому контексті є позиція експерта в галузі конституційного права Всеволода Речицького, згідно з якою для того, щоб Україна стала більш успішною державою, був соціальний прогрес, необхідно усвідомити і переосмислити переформатування конституційних цінностей.

Завідувач відділу теорії держави і права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, керівник центру правових досліджень гендерної політики при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України **Наталія Оніщенко** наголосила, що значущими подіями для Українського народу є відзначення вже 25-ї річниці Конституції України та 30-річчя незалежності країни. Україна відбулась як демократична, незалежна, самобутня держава, яка викликає повагу народів світу й інтерес стратегічних партнерів, зазначила Н. Оніщенко.

Представляючи свою доповідь на тему «Право на достатній життєвий рівень в контексті конституційних цінностей (питання доктрини)», професор зазначила, що в поєднанні соціальних прав та соціальних інтересів право на достатній життєвий рівень (одяг, їжа, житло) є одним із основних соціальних прав, а також не менш важливими є мінімальні стандарти охорони здоров'я. Право на достатній рівень життя є оцінювальною категорією, кожна людина має своє уявлення про достатній життєвий рівень, тому розуміння права, на її переконання, має бути визначено.

Н. Оніщенко також розглянула питання національної правової системи, зазначаючи, що це поєднання соціального і правового принципів, які, власне, і відповідають за благо людини.

Завідувач кафедри процесуального права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор **Оксана Щербанюк** виступила з доповіддю на тему «Національні конституційні суди в європейській конституційній демократії».

Зокрема, професор звернула увагу, що аналіз актів Конституційного Суду України дає змогу дійти висновків про використання кращих практик, а також належне обґрунтування рішень Суду. За її словами, орган конституційного контролю України займає вагоме місце в європейській конституційній демократії.

Про доктрину права власності в сучасному українському суспільстві розповіла професор кафедри цивільного права № 1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Інна Спасибо-Фатєєва**. Вона зазначила, що право власності має значення для кожної людини і від можливостей, що надаються цим правом, значною мірою залежать інші права і свободи людини.

У своїй доповіді І. Спасибо-Фатєєва детально розкрила питання правового регулювання права власності. Окремо доповідач навела рішення Конституційного Суду України, якими було вирішено деякі проблемні питання у цій сфері.

Професор кафедри теорії і філософії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор **Станіслав Погребняк** акцентував увагу на доктринальних аспектах належного урядування як конституційної цінності. У своїй промові професор проаналізував окремі правові позиції Верховного Суду та наголосив на їх правильності, зокрема: не можна отримувати вигоду державним органам від протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків; неузгодженість дій органів державної влади або невиконання обов'язків не мають спричиняти несприятливих наслідків для суб'єктів господарювання; помилки, допущені державними органами влади, не повинні виправлятися за рахунок приватної особи.

Доповідач також зазначив, що діяльність Конституційного Суду України пов'язана з діяльністю Верховного Суду, оскільки рішення органу конституційної юрисдикції може змінити правову ситуацію, що існувала до ухвалення рішення. Найчастіше це стосується соціальних виплат. Він додав, що у цьому контексті існує правова позиція Верховного Суду, а саме: відповідно до принципу належного управління на підставі рішень Конституційного Суду України держава повинна діяти вчасно та послідовно, щоб запобігти масовим зверненням до Верховного Суду з позовами.

Друга сесія наукового заходу розпочалася з виступу референта Інституту імені Макса Планка з іноземного публічного права та міжнародного права в м. Гайдельберг, доктора юридичних наук **Маттіаса Гартвіга** на тему «Корупція як питання конституційного судочинства», в якому промовець розповів про обов'язки держави у сфері боротьби з корупцією, яких вимагає конституція; межі боротьби з корупцією; роль органу конституційної юрисдикції в боротьбі з корупцією.

Доповідач зазначив, що корупція належить до кримінальних злочинів, навів приклади корупції, які призводять до порушення конституційних прав людини, а отже, підлягають захисту в конституційних судах. На його переконання, конституційні суди мають відігравати важливу роль у боротьбі з корупцією, гарантувати основоположні права людини і громадянина, що має бути кінцевою метою всіх рішень конституційних судів.

На визначальній ролі в системі конституційних цінностей, зокрема свободи та людської гідності, зупинився доцент кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук **Любомир Летнянчин**. У своєму виступі доповідач акцентував на новітній практиці Європейського суду з прав людини та правових позиціях Конституційного Суду України, визначених у його рішеннях щодо конституційних цінностей.

Про свободу слова як конституційну цінність розповіла завідувач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доктор філософії, доцент **Тетяна Слінько**. Доповідач зупинилася на європейських стандартах свободи слова як конституційної цінності, а також проаналізувала приписи Конституції України у цьому контексті.

Модерували захід проректор з науково-педагогічної роботи та стратегічного розвитку Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Голова Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Юрій Барабаш** та суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Віктор Колісник**.

На завершення науково-практичної конференції учасники висловили сподівання, що озвучені під час заходу думки будуть враховані при формуванні нових доктринальних підходів до вирішення проблемних питань.

Огляд науково-практичної онлайн-конференції «Роль органів конституційного судочинства в механізмі захисту прав людини»

16 червня 2021 року відбулася науково-практична онлайн-конференція на тему «Роль органів конституційного судочинства в механізмі захисту прав людини», в якій взяли участь судді Конституційного Суду України, судді Конституційного Суду України у відставці, члени Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, науково-академічна спільнота, іноземні експерти та юристи-практики.

Вітаючи учасників конференції, заступник Голови Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України **Сергій Головатий** подякував співorganizаторам заходу — Національній академії правових наук України, Національному університету «Одеська юридична академія», Координатору проєктів ОБСЄ в Україні за підтримку ініціативи Конституційного Суду України у проведенні наукової дискусії.

Тема конференції є надзвичайно актуальною і водночас складною, підкреслив С. Головатий, адже за недовгих 25 років конституційна юстиція України пройшла еволюцію та зазнала змін, тому аналіз практики Конституційного Суду України, реформи 2016 року, здобутків і викликів сприятиме вдосконаленню інструментарію вирішення проблемних питань.

Аналізуючи ідею захисту людських прав через конституційну юстицію, доповідач зупинився на історичних витоках. Вперше ця ідея була реалізована ще на початку XVIII століття. Однак, за словами С. Головатого, відправною точкою практичної реалізації захисту людських прав через конституційну юрисдикцію стало історичне рішення Верховного Суду США 1803 року в справі «*Marbury v. Madison*». Тоді в судовій практиці було застосовано концепцію природних людських прав, які поставлені на вершину людського існування і суспільного організму, яким є держава.

Із вітальним словом від організаторів наукового заходу також виступили перший віце-президент Національної академії правових наук України, професор кафедри криміналістики Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України **Володимир Журавель**, національний радник з юридичних питань Координатора проєктів ОБСЄ в Україні **Олександр Водяніков**, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор **Мар'яна Афанасьєва**.

Суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Віктор Городовенко**, який модерував захід, розповів про багаторічну співпрацю Конституційного Суду України та Національного університету «Одеська юридична академія» і наголосив, що за цей період до вказаного університету було направлено 258 запитів з питань, що готуються до розгляду Конституційним Судом України. Він щиро подякував науковцям і про-

фесорсько-викладацькому складу за роботу та відзначив якість і обґрунтованість наданих висновків. Суддя також подякував за співпрацю міжнародним експертам Грузії та Казахстану, які діляться своїм практичним досвідом із Конституційним Судом України.

В. Городовенко у своїй доповіді щодо запровадження в національній правовій системі моделі повної конституційної скарги акцентував на важливих змінах 2016 року до Конституції України, якими було запроваджено інститут конституційної скарги, що активно використовується в інших державах. Цей інститут, як в Україні, так і в інших країнах, зауважив суддя, має не лише виконувати правозахисну роль, а й впливати на всю систему права та державну політику. Сьогодні в Україні діє нормативна (неповна) модель конституційної скарги, яка не завжди, на думку В. Городовенка, як із теоретичної, так і з практичної точки зору може розглядатися як ефективний національний засіб юридичного захисту конституційних прав і свобод людини, особливо в аспекті так званого фільтру перед зверненням до Європейського суду з прав людини.

Доповідач розповів про окремі вади неповної конституційної скарги, серед яких: невключення до суб'єктів їх подання органів місцевого самоврядування, звуження предмета конституційної скарги, а саме можливість оскаржувати лише закони або їх окремі положення, неврегулювання питання відшкодування шкоди тощо. Водночас він зупинився на особливостях повної моделі конституційної скарги, зазначивши про перспективи її запровадження в національній правовій системі.

У своєму виступі суддя звернувся до висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), яка надавала пропозиції щодо змін до законів і Конституції України, рекомендуючи запровадження в Україні повної моделі конституційної скарги, оскільки в цьому разі з'являється право особи в субсидіарному порядку оскаржувати будь-який акт державної влади, що безпосередньо порушує основні права.

Під час конференції з доповідями виступили М. Афанасьєва, заступник Виконавчого директора Фонду Першого Президента Республіки Казахстан, член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), Голова Конституційної Ради Республіки Казахстан (2004–2017 роки), доктор юридичних наук, професор, академік Академії соціальних наук Республіки Казахстан **Ігор Рогов**, завідувач кафедри цивільного процесу Національного університету «Одеська юридична академія», член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор **Неллі Голубєва**, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор **Анжеліка Крусян**, професор юридичного факультету Державного університету Іллі, спеціальний радник Конституційного Суду України, колишній експерт Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), Голова Конституційного Суду Грузії (2006–2016 роки) **Георгій Папуашвілі**, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», член Науково-консультативної ради

Конституційного Суду України, доктор юридичних наук **Наталія Мішина**, завідувач кафедри конституційного права Національного юридичного університету «Одеська юридична академія», член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент **Дмитро Терлецький**.

Доповідачі зосередилися на питаннях ролі органів конституційного судочинства в механізмі захисту виборчих прав громадян, а саме ролі Конституційного Суду України в розгляді справ, пов'язаних із виборчим процесом. Йшлося, зокрема, про політичну природу виборчого законодавства та критерії, що могли б бути використані при встановленні політичної характеристики виборчих прав.

Обговорювалися також питання впливу рішень Конституційного Суду України на розгляд і вирішення цивільних справ та аналізувалися юридичні позиції органу конституційної юрисдикції держави, їх сутність та зміст у сфері захисту прав людини.

Співкери проаналізували практику Конституційного Суду України з питань захисту прав людини, а також правові наслідки рішень органу конституційної юрисдикції в кримінальному провадженні. Разом з тим учасники заходу розглянули питання ієрархії конституційних цінностей, актуалізації їх у рішеннях органу конституційної юрисдикції, а також застосування герменевтичного методу в аспекті конституційних принципів і цінностей.

Під час заходу також було розкрито порядок організації та діяльності конституційних судів Грузії та Республіки Казахстан, у тому числі процесуальні аспекти роботи.

Учасники наукової конференції також обговорили юридично значущі наслідки актів Конституційного Суду України та питання належного виконання його рішень. Зокрема, було наголошено, що невизначеність порядку виконання рішень Конституційного Суду України зумовлює низку критично важливих, але дотепер невіршених питань.

Усі учасники конференції зійшлися на думці, що такі заходи є важливими для фахового обговорення актуальних питань конституційного судочинства.

Огляд науково-практичної онлайн-конференції «Принцип поділу влади та його гарантування органами конституційного судочинства»

18 червня 2021 року відбулася науково-практична онлайн-конференція на тему «Принцип поділу влади та його гарантування органами конституційного судочинства», участь у якій взяли судді Конституційного Суду України, судді Конституційного Суду України у відставці, члени Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, науково-академічна спільнота, іноземні експерти та юристи-практики. Захід організовано Конституційним Судом України спільно з Національною академією правових наук України, Львівським національним університетом імені Івана Франка за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні.

Вітаючи учасників конференції, заступник Голови Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України **Сергій Головатий** висловив вдячність вітчизняним і міжнародним експертам, які взяли участь у заході, зазначивши, що вони є постійними і надійними партнерами Конституційного Суду України.

С. Головатий звернувся до історичних аспектів сутності явища «конституціоналізм». Він підкреслив, що першим класичним актом, у якому було втілено в юридичному вимірі філософську доктрину природного права, стала Декларація прав людини і громадянина 1789 року. Зокрема, він навів статтю 16 цього документа, в якій зазначено, що суспільство, в якому гарантію прав не забезпечено або поділу влади чітко не встановлено, не має конституції.

За словами С. Головатого, у Конституції України втілено ідеї природного права, які й вимагають поділу влад задля забезпечення гарантії практичної реалізації людських прав, які є одним із ядрових складників конституціоналізму. Водночас він зазначив, що Конституція України має пройти перевірку практикою, тому цей науковий захід сприятиме аналізу українського засадничого закону з точки зору реалізації принципу поділу влад.

Доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, заступник Голови Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук **Сергій Різник** наголосив, що принцип поділу влади є фундаментальним. Він запевнив, що засади верховенства права, правовладдя, захисту прав людини, впровадження цих правових конституційних принципів і цінностей у реальну практику є пріоритетним для наукової спільноти.

У вступному слові наукового консультанта з правових питань Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, кандидата юридичних наук, доцента, доктора права, судді Конституційного Суду України у відставці **Петра Стецюка** йшлося, зокрема, про окремі аспекти діяльності органу конституційної юрисдикції і наукової спільноти, яка спрямована на утвердження України як суверенної, соціальної, демократичної держави.

Перший віце-президент Національної академії правових наук України, професор кафедри криміналістики Національного юридичного університету імені

Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України **Володимир Журавель** зазначив, що поділ влади є одним із визначальних засадничих принципів розбудови демократичної правової держави. За його словами, принцип поділу влади має бути чітко законодавчо унормований і гарантований органами конституційного судочинства задля унеможливлення зазіхань і порушень з боку будь-якої гілки влади.

Про мету, якій слугує принцип поділу влади, зазначив національний радник з юридичних питань Координатора проєктів ОБСЄ в Україні **Олександр Водяніков**. За його словами, глобальної ідеї поділу влад немає, кожна країна по-різному підходить до його реалізації, тому важливо, щоб Україна мала власну чітку модель принципу поділу влади.

Суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук **Галина Юровська**, яка модерувала захід, подякувала його організаторам та наголосила на змістовності й професійності висновків, наданих науковцями за запитами Конституційного Суду України.

Під час двох сесій науково-практичної конференції учасники обговорили питання конституційних основ функціонування державної влади в Україні.

У доповіді «Між правом і законом: теорія і практика розподілу влад в Україні» професора кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ, судді Конституційного Суду України у відставці, доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України **Михайла Костицького** та старшого наукового співробітника, доктора юридичних наук **Наталії Кушакової-Костицької** було розкрито генезу розвитку ідеї розподілу влад, проаналізовано природу влади у філософсько-правовій площині.

М. Костицький зазначив, що влада — це домінування, управління, керування, вимагання підпорядкування, і її ніколи не буває достатньо, оскільки прагнення до влади є психофізіологічним мотивом. Професор охарактеризував стан щодо розподілу владних повноважень в Україні та окреслив низку проблем, пов'язаних із небажанням кожної гілки влади позбутися зазначених повноважень або ними ділитися.

Н. Кушакова-Костицька наголосила, що незважаючи на здебільшого задекларований характер принципу розподілу влад, необхідно його максимально дотримуватися задля подальшого розвитку демократії та запобігання авторитаризму в сфері державного управління.

Професор Регенсбурзького університету **Райнер Арнольд** у доповіді «Поділ влади та конституційне правосуддя» акцентував на принципі верховенства права як важливого елемента системи цінностей. За словами професора, конституційна юрисдикція не порушує принципу поділу влади, а навпаки — допомагає як елемент верховенства права.

Поділ влади в українському та європейському розумінні, його природу та складові розглянув у своїй доповіді «Належне урядування як основа утвердження принципу поділу державної влади» старший науковий співробітник відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, член Науково-консультативної ради Кон-

ституційного Суду України, кандидат юридичних наук **Микола Сірий**. Доповідач зазначив, що поділ влади є сьогоднішньою реальністю цивілізованого світу. На його переконання, влада повинна бути максимально розподілена в суспільстві, розподілена на рівні економічної можливості, підкріпленої громадянської активності та різноманітних форм владної реалізації. Пригадуючи перше рішення Конституційного Суду України щодо депутатського статусу та несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, промовець зазначив, що воно стосується також розподілу влад та визначає місце кожної гілки влади в загальному державному механізмі.

Професор кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, доцент **Олена Бориславська** зауважила, що Конституційний Суд України як орган конституційного правосуддя є найважливішим інституційним засобом та інструментом імплементації принципу поділу державної влади. У своєму виступі вона детально зупинилася на проблемах поділу державної влади, її відображення в практиці Конституційного Суду України, а також проаналізувала окремі аспекти гарантування цього принципу в процесі здійснення Конституційним Судом України конституційного контролю за внесенням змін до Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Василь Лемак** висловив свої погляди щодо конституційного принципу поділу влади, зокрема, відзначивши, що цей принцип є обов'язковим і для судової влади. У кожному конституційному рішенні, наголосив промовець, необхідно шукати баланс у тому, де закінчується судова стриманість і починається судовий активізм.

Чітка юридична позиція Конституційного Суду України сформульована у його рішенні про неконституційність закону про всеукраїнський референдум, де зазначається, що народ має суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, а Конституція є продуктом цієї установчої влади, отже, Конституція є обов'язковою і для народу як суб'єкта влади. Народ може внести зміни до Конституції України, зазначив суддя, але в порядку, визначеному самою Конституцією.

В. Лемак також наголосив на важливості правильного визначення предмета і об'єкта конституційного контролю під час превентивної перевірки законопроектів, якими вносяться зміни до Конституції України. Він зазначив, що в цьому контексті важливо проаналізувати питання розуміння прав людини, які, на його переконання, є інституційними інструментами їх захищеності. Суддя звернув увагу, що механізм, пов'язаний із перевіркою законопроектів на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України, зумовлює захист ядра Конституції України — певного набору цінностей, основні серед яких — права людини, що підлягають безумовному захисту.

Про етапи введення принципу поділу влад у Конституцію Республіки Польща, особливості його застосування та практику Конституційного Трибуналу Республіки Польща щодо розгляду цієї категорії справ розповів керівник департаменту конституційного права Університету кардинала Стефана Вишинського, суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці, спеціальний радник Конституційного Суду України, професор **Мірослав Гранат**. Система урядування

в Польщі, зазначив він, заснована на розподілі та балансі між законодавчою, виконавчою і судовою владами. Аналізуючи судову практику, М. Гранат акцентував на необхідності розпізнавати реальні спори й ті, які створюються урядом штучно.

Науковий консультант з правових питань Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, кандидат юридичних наук, доцент, доктор права, суддя Конституційного Суду України у відставці **Петро Стецюк** звернув увагу учасників дискусії на засади реалізації принципу поділу влади. У своєму виступі він розкрив питання ролі Конституційного Суду України в контексті дотримання принципу поділу влади, зазначивши, що орган конституційного контролю є гарантом дотримання і гарантування фундаментального конституційного принципу.

На конституційних цінностях в аргументації рішень конституційних судів акцентувала завідувач кафедри процесуального права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор **Оксана Щербанюк**. На її думку, від Конституційного Суду України залежить захист і правова охорона принципу поділу влади, адже саме Конституційний Суд України є провідником єдиної правової ідеології та наповнює цей принцип реальним змістом.

Професор кафедри теорії та філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор **Оксана Грищук**, зокрема, розповіла про практику конституційних судів щодо захисту конституційних цінностей, проаналізувавши практику Конституційного Суду України. Окрім цього, вона розкрила питання ієрархії конституційних цінностей.

Під час заходу також виступив доцент кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук **Любомир Летнянчин**.

За результатами обговорення учасники конференції дійшли висновку про те, що кожен громадянин має чітко усвідомлювати важливість положень Конституції України як фундаменту для будівництва незалежної, справедливої і демократичної держави, що забезпечує гідне життя кожного.

Огляд

Міжнародної науково-практичної конференції «Конституція 1996 року: Україна в системі координат європейського конституціоналізму»

24 червня 2021 року в Національній бібліотеці України імені Ярослава Мудрого (м. Київ) відбулася Міжнародна науково-практична конференція «Конституція 1996 року: Україна в системі координат європейського конституціоналізму». Захід організовано Конституційним Судом України спільно з Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія), Національною академією правових наук України за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ). Серед учасників конференції — Голова Верховної Ради України, судді Конституційного Суду України, судді Конституційного Суду України у відставці, члени Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, представники науково-академічної спільноти та міжнародні експерти.

Зі вступною промовою виступив заступник Голови Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України **Сергій Головатий**. Він зазначив, що 28 червня 1996 року на 18-й хвилині по 9-й ранку в сесійній залі Верховної Ради України спалахнуло від бурі емоцій: відбулося ухвалення Конституції незалежної України. «Майже 24 години тривало засідання. Епохальна подія відбулася — ухвалено Конституцію незалежної України, а отже, незалежну Українську державу конституційно узаконено», — сказав С. Головатий, пригадуючи події того часу.

Заступник Голови Конституційного Суду України підкреслив, що на початку XVIII століття, 1712 року, обґрунтовуючи суверенність Української Козацької держави, створеної під час національної революції 1648–1676 років, та доводячи доконечну потребу відновити суверенність України, гетьман Пилип Орлик у політичному мемуарі «Вивід прав України» написав так: «Цей факт установлений і правда загальновідома, що козацька нація і Україна були вільними. Козаки мають за собою право людське й природне, один із головних принципів якого є: народ завжди має право протестувати проти гніту і привернути уживання своїх стародавніх прав, коли матиме на це слушний час».

Однак, зазначив С. Головатий, на превеликий жаль, «слушний час», щоб «привернути уживання своїх стародавніх прав», передусім «права людського й природного» на свободу, для українців настав не одним століттям пізніше того часу, коли творили перші конституції, а лише нещодавно — 30 років тому. Тогочасний політичний компроміс, за висловом С. Головатого, — це те, що надає українській Конституції національної ідентичності. Він наголосив, що 25 років — це належний проміжок часу, щоб оцінити, як пройшло випробування нашої Конституції практикою системи координат європейського конституціоналізму, власне, чому й присвячена конференція.

У вітальній промові до учасників заходу Голова Верховної Ради України **Дмитро Разумков** зазначив, що Конституція України є базовим законом, у якому визна-

чено головні цінності держави — людина, її життя та здоров'я. Він підкреслив, що ухвалення Конституції України стало важким компромісом, до якого прийшов парламент, президент і українське суспільство, однак це взірєць того, як може працювати Верховна Рада України і державні інституції. «Лише об'єднуючи зусилля, ми зможемо досягти результату, якого прагнуть люди — це добробут, мир, перемога, верховенство права, яке є і повинно бути в нашій державі», — сказав Д. Разумков.

Голова Верховної Ради України наголосив, що закони повинні бути однаковими для всіх, лише таким чином ми зможемо побудувати державу, яка цілком відповідатиме принципам верховенства права, які є священними для Європейського Союзу.

Представник Президента України у Конституційному Суді України **Федір Веніславський** зачитав вітання Президента України до учасників Міжнародної наукової-практичної конференції, в якому йшлося про те, що значення прийняття Конституції України 1996 року для долі всього Українського народу, для забезпечення гідних умов його життя неможливо переоцінити. Водночас сучасний стан Української держави, внутрішні та зовнішні виклики зумовлюють потребу у внесенні актуальних змін до Конституції України. Удосконалення конституційно-правового регулювання має здійснюватися з урахуванням суспільної думки та відповідно до духу Основного Закону України, засадничих вимог щодо пріоритету прав людини, забезпечення незалежності, територіальної цілісності України, а також європейських демократичних стандартів.

Вітаючи учасників конференції з визначною подією в житті України, Президент Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) **Джанні Букіккіо** відзначив позитивну роль Конституційного Суду України у виконанні рішень Європейського суду з прав людини. Промовець зазначив, що багато рішень Конституційного Суду України відповідають високим стандартам спільної спадщини європейського конституціоналізму.

Наразі, підкреслив Дж. Букіккіо, Україна перебуває на перехресті реформ судової влади та реформування органу конституційної юрисдикції. Він наголосив на важливості подолання корупції та визначив важливу роль Конституційного Суду України в боротьбі з цим негативним явищем. Рішення Конституційного Суду України є остаточними й зобов'язальними та сприяють утвердженню правовладдя.

Президент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України **Олександр Петришин** відзначив важливість ініціативи Конституційного Суду України у проведенні низки наукових заходів. У контексті розкриття питання щодо внесення змін до Конституції України він наголосив на ролі Конституційного Суду України, а саме щодо своєчасності й аргументованості його актів з питань конституційності реформ. Крім того, він наголосив на необхідності активізації роботи Науково-консультативної ради Конституційного Суду України.

У вітальному слові Координатор проєктів ОБСЄ в Україні **Генрік Вілладсен** зазначив, що конституції покликані бути стабільними навіть під час кризи. Конституція України представляє надії і прагнення Українського народу. Вона є фун-

даментальною частиною життя людей, це дзеркало українського суспільства, що відображає як історію країни, так і цінності, які вона плекає: людську гідність, рівність та свободу. Конституція України проголошує світові, що українське суспільство піддано демократії, правовладддю та захисту прав людини.

Директор Німецького фонду міжнародного правового співробітництва **Штефан Хюльсхьорстер**, вітаючи присутніх із визначною подією в житті держави, зазначив, що 25 років Конституції України — це нетривалий період, але достатній для того, щоб оцінити, чи стала Конституція гарантом принципів правовладдя. У своєму виступі він відзначив багаторічну співпрацю Конституційного Суду України з Федеральним Конституційним Судом Німеччини та Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва.

Під час заходу присутні підбили підсумки регіональних науково-практичних конференцій, які Конституційний Суд України провів з нагоди 25-ї річниці Конституції України 14, 16 та 18 червня 2021 року. Зокрема, висновки проведення цих заходів презентували проректор з науково-педагогічної роботи та стратегічного розвитку Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Голова Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Юрій Барабаш**, проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародної діяльності Львівського національного університету імені Івана Франка, професор кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, заступник Голови Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук **Сергій Різник**, завідувач кафедри конституційного права Національного юридичного університету «Одеська юридична академія», член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент **Дмитро Терлецький**.

У межах проведення науково-практичної конференції відбулося дві сесії, під час яких учасники обмінялися думками щодо питань становлення вітчизняного конституціоналізму, вдосконалення діяльності конституційної юстиції, ефективності захисту прав людини і громадянина. Головував на сесіях міжнародного наукового заходу заступник Голови Конституційного Суду України С. Головатий.

Викладач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, суддя Конституційного Суду України у відставці **Микола Козюбра** виступив із доповіддю на тему «Основні цінності європейського конституціоналізму та їх втілення в Конституцію України: досягнення та виклики». У своєму виступі промовець акцентував на становленні конституціоналізму в Україні, зокрема на доктринальних підходах, покладених в основу конституціоналізму.

Конституція України, наголосив доповідач, була позитивно оцінена міжнародною і зокрема європейською спільнотою. На його переконання, Конституція України в сучасному її вигляді є «стандартною європейською конституцією», що ґрунтується переважно на ліберальних цінностях, таких як повага до людської гідності, механізм стримування і противаг тощо.

М. Козюбра підкреслив, що ідеальних текстів конституції у світі не існує і Конституція України в цьому аспекті не є винятком: в окремих її положеннях «відчувається відбиток попередньої радянської епохи». Професор зауважив, що основні зусилля в питанні становлення конституційного порядку в Україні мають бути зосереджені на неухильному виконанні Основного Закону держави, його дотриманні всіма органами державної влади та посадовими особами.

Суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Віктор Городовенко** представив доповідь на тему «Доктрина „margin of appreciation“ („простір обдумування“) у практиці Конституційного Суду України». Суддя зазначив, що доктрина «margin of appreciation» в європейській правовій думці відома як доробок прецедентної практики Європейського суду з прав людини. Як наголосив промовець, Європейський суд з прав людини вважає, що він у своїх рішеннях не має наміру нав'язувати будь-яку конкретну модель державам-учасникам щодо процедур, компетенції, інших повноважень державних органів, оскільки такі питання можуть стосуватися важливих і делікатних аспектів справедливості та досягнення балансу.

Посилаючись на міжнародну статистику, В. Городовенко повідомив, що «margin of appreciation» використано у понад 700 рішеннях Європейського суду з прав людини, що в широкому сенсі означає простір для маневру, який страсбурзькі інституції були готові надати національним органам влади під час виконання своїх обов'язків за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Суддя Конституційного Суду України також зазначив, що доктрина «margin of appreciation» вивчається і в національному праві та позначається «доктриною політичного питання» й «доктриною поля розсуду держави», а також «доктриною свободи розсуду», однак зазначена доктрина не має однозначного розуміння.

Завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор **Анжеліка Крусан** виступила з доповіддю на тему «Конституція України та принципи європейського конституціоналізму», в якій, зокрема, розкрила зміст принципу верховенства права, а також проаналізувала рішення Конституційного Суду України, у яких розкрито цей конституційний принцип.

Про реалістичні та популістські оцінки (вітчизняні й зарубіжні) Конституції України 1996 року і практику її застосування розповів професор кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, суддя Конституційного Суду України у відставці **Михайло Костицький**. Він звернув увагу присутніх на оцінки, які надавалися Конституції України після її ухвалення. За словами М. Костицького, Основний Закон держави не є досконалим, однак, на його переконання, Конституція України є однією з тих, яка найменше потребує змін.

У своєму виступі М. Костицький зазначив, що оцінки Конституції України є реалістичними й популістськими, водночас він додав, що популізм — інструмент політичний. На переконання доповідача, Конституційний Суд України не повинен удаватися до популізму, натомість він має залишатися в рамках Конституції України та захищати її.

Голова Конституційного Суду Литовської Республіки (2014–2021 роки), професор, доктор права **Дейнюс Жалімас** привітав учасників конференції з 25-ю річницею Конституції України. У своїй доповіді «Європеїзація конституції» Д. Жалімас розкрив питання верховенства конституції відносно міжнародного права, а також розповів про конституційні принципи в контексті європеїзації конституції.

Президент Конституційного суду землі Рейнланд-Пфальц Федеративної Республіки Німеччина, Президент Вищого Адміністративного суду землі Рейнланд-Пфальц Федеративної Республіки Німеччина **Ларс Брокер** представив доповідь на тему «Конституційний Суд України: актор у європейському просторі засадничих прав». Промовець наголосив на важливості обраної тематики заходу та зазначив, що європейський конституційний простір є надбудовою своєрідного простору основоположних прав, що базується, зокрема, на механізмах й інструментах їх реалізації. Він відзначив важливість діалогів між конституційним судом та іншими судовими установами.

Директор з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи **Крістоф Пуарель** наголосив на важливості зміцнення принципів європейської конституційної спадщини шляхом імплементації рішень Європейського суду з прав людини. У своїй промові він підкреслив роль практики Комітету Міністрів Ради Європи.

Федеральний суддя США **Богдан Футей** у своєму виступі розкрив тематику реалій верховенства права та судової незалежності. На його переконання, верховенство права є наріжним каменем у сприянні демократії в усьому світі, а демократія, у свою чергу, забезпечує кращі умови життя. Він розглянув окремі характеристики верховенства права.

Керівник відділу верховенства права Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ **Геннадій Барба** виступив із доповіддю на тему «Конституції та верховенство права в регіоні ОБСЄ». Він, зокрема, акцентував на ролі органів конституційної юрисдикції в аспекті захисту конституційних прав громадян в умовах пандемії COVID-19, а також наголосив на важливості незалежності суду та повідомив про діяльність ОБСЄ в аспекті зміцнення демократії та незалежності суду.

Підбиваючи підсумки, заступник Голови Конституційного Суду України С. Головатий наголосив на важливості проведення чотирьох конференцій до 25-річчя Конституції України та подякував співорганізаторам і учасникам за плідну роботу.

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

БЕРЕЗЕНЬ

1 березня

участь судді Конституційного Суду України В. Городовенка у круглому столі — презентації (в режимі онлайн) нового проекту Ради Європи «Підтримка судової влади України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя» та обговоренні питань порядку денного, організованому Офісом Ради Європи в Україні

18–20 березня

участь заступника Голови Конституційного Суду України С. Головатого та наукового консультанта судді Конституційного Суду України К. Мазура у 126-му пленарному засіданні (в режимі онлайн) Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та її робочих органів (м. Венеція, Італійська Республіка)

ЧЕРВЕНЬ

7 червня

участь заступника Голови Конституційного Суду України С. Головатого в зустрічах Президента України В. Зеленського та Голови Верховної Ради України Д. Разумкова з Президентом Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) Дж. Букіккіо

9–11 червня

онлайн-тренінг з практичного та гендерного аспекту конституційної скарги «Гендер, гідність, рівність. Конституційна скарга як інструмент захисту від дискримінації», організований у рамках реалізації спільного проекту Конституційного Суду України та Координатора проектів ОБСЄ в Україні «Підтримка захисту прав людини через покращення доступу до конституційної юстиції»

14 червня

науково-практична онлайн-конференція «Конституційні цінності в офіційній та академічній конституційних доктринах», організована Конституційним Судом України, Національною академією правових наук України, Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні з нагоди 25-ї річниці Конституції України

- 16 червня** науково-практична онлайн-конференція «Роль органів конституційного судочинства в механізмі захисту прав людини», організована Конституційним Судом України спільно з Національною академією правових наук України, Національним університетом «Одеська юридична академія» за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні з нагоди 25-ї річниці Конституції України.
- 18 червня** науково-практична онлайн-конференція «Принцип поділу влади та його гарантування органами конституційного судочинства», організована Конституційним Судом України спільно з Національною академією правових наук України, Львівським національним університетом імені Івана Франка за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні з нагоди 25-ї річниці Конституції України.
- 22 червня** зустріч заступника Голови Конституційного Суду України С. Головатого з Надзвичайним і Повноважним Послом ФРН в Україні А. Фельдгузен
- 22 червня** участь суддів Конституційного Суду України В. Колісника, В. Лемака та О. Первомайського в Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційна демократія в умовах загроз територіальній цілісності та національній безпеці», організованій юридичним факультетом Львівського національного університету імені Івана Франка, «Українським часописом конституційного права» за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні з нагоди 25-ї річниці Конституції України
- 24 червня** Міжнародна науково-практична конференція «Конституція 1996 року: Україна в системі координат європейського конституціоналізму» з нагоди 25-ї річниці Конституції України, організована Конституційним Судом України, Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія), Національною академією правових наук України, Координатором проєктів ОБСЄ в Україні та Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва (м. Київ)

30 червня

участь судді Конституційного Суду України В. Лемака у круглому столі (в режимі онлайн) «Принцип юридичної визначеності: стандарти Ради Європи та практика судів України», організованому проектом Ради Європи «Підтримка судової влади України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя» спільно з Верховним Судом та Національною школою суддів України

УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОМУ КЛУБУ КОНСТИТУЦІОНАЛІСТІВ — 15 РОКІВ

Свою тридцяту річницю незалежності Україна зустрічає в стані неспокою та великої тривоги за майбутнє. Європа, особливо її центральна та східна частини, вкотре опинилися перед загрозою втрати мирного життя. Реальністю стали порушення територіальної цілісності України — незаконна анексія Криму Російською Федерацією та фактична окупація нею частини українського Сходу. Крім того, постійною стала загроза повномасштабного військового вторгнення Росії як в Україну, так і в інші сусідні з нею держави. За таких обставин гостро відчувається потреба підтримки України з боку інших держав, особливо її сусідів. У цьому плані Польща є чи не найкращим прикладом. Адже попри далеко непросте спільне минуле саме вона була першою країною, яка офіційно визнала нашу державу суверенною (2 грудня 1991 року). Поляки активно підтримували українців у їхньому прагненні до утвердження справедливості та демократії, у відстоюванні свого європейського майбутнього як у часи Помаранчевої революції (2004 рік), Революції гідності (2014 рік), так і в дні гібридної війни, розв'язаної Російською Федерацією. Це проявлялося не тільки в заходах офіційного характеру, а й у численних прикладах співпраці в різних суспільних сферах, у релігійному житті, у науці та освіті, на рівні територіальних громад тощо. Часто такі процеси мали двосторонній, взаємодоповнюючий характер. Прикладом останнього є діяльність Українсько-польського клубу конституціоналістів (УПКК), 15-та річниця від часу створення якого збігається з ювілейними відзначеннями 25-річчя Конституції України та 30-річчя державної незалежності нашої країни.

Українсько-польський клуб конституціоналістів (УПКК) — неформальне наукове об'єднання українських та польських вчених у галузі конституційного права, суддів Конституційного Суду України та Конституційного Трибуналу Республіки Польща, політиків, правознавців. Ідея створення УПКК була запропонована свого часу професором Єжи Послушним (ректором Вищої школи адміністрації і права в Жешуві) як пропозиція удосконалення багаторічних наукових відносин між польськими та українськими вченими-правознавцями. Співголовами цього об'єднання стали професор Веслав Схшидло (колишній ректор Університету Марії Кюрі-Складовської у Любліні) та професор Володимир Шаповал (суддя Конституційного Суду України у відставці). Своє перше засідання УПКК провів 14–15 грудня 2006 року в м. Київ у будинку комітетів Верховної Ради України. Його організаторами виступили Національний університет «Києво-Могилянська академія», Інститут виборчого права (м. Київ) та Вища школа адміністрації і управління в Жешуві (Республіка Польща). Тема першого засідання УПКК — «Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій». Учасників засідання привітали заступник глави Секретаріату Президента України Ігор Пукшин та Надзвичайний і Повноважний Посол Республіки Польща в Україні Яцек Ключковський. Від імені організаційного комітету з проведення першого (установчого) засідання УПКК ректор Вищої школи адміністрації і управління в Жешуві професор Єжи Послушний передав для Президента України Віктора Ющенка Посвідчення № 1 «Почесного члена Українсько-польського клубу конституціоналістів». У роботі першого засідання

УПКК взяли участь професори Артур Коробовіч та Антоній Пеньожик з Університету імені Марії Кюрі-Складовської у Любліні, професор Збігнев Вітковський з Університету ім. Миколая Коперніка в Торуні, професор Кшиштоф Скотніцкий з Лодзького університету, заступник Голови Вищого адміністративного суду Республіки Польща професор Анджей Кісілевіч, професор Анджей Шмит з Гданського університету, а також професор Єжи Послушний та професор Кшиштоф Екхартд з Вищої школи адміністрації і управління в Жешуві. З української сторони в роботі УПКК взяли участь професор Михайло Баймуратов із Маріупольського державного університету, професор Микола Козюбра та доцент Микола Савченко з Національного університету «Києво-Могилянська академія», професор Віктор Колісник з Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, голова Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко, професор Анатолій Колодій з Національної академії внутрішніх справ; професор Олег Марцеляк з Харківського національного університету внутрішніх справ; професор Ніна Мяловицька з Київського національного університету імені Тараса Шевченка, суддя Конституційного Суду України, доцент Петро Стецюк та інші. За результатами першого засідання УПКК вийшов збірник наукових статей¹.

У наступні роки засідання УПКК почергово відбувалися в Польщі та в Україні. В їх роботі традиційно брали участь українські та польські вчені-конституціоналісти, політики, судді Конституційного Трибуналу Республіки Польща та Конституційного Суду України, народні депутати України, депутати Сейму Республіки Польща. За результатами наукових дискусій виходили збірники доповідей учасників та гостей Клубу. Так, з 29 вересня по 1 жовтня 2008 року в м. Сінява Підкарпатського воєводства (Республіка Польща) проходило друге засідання УПКК на тему «Проблеми виборчого права Польщі і України»². Третє засідання УПКК відбулося 29 вересня – 1 жовтня 2011 року в м. Чернівці на базі Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Темою третього засідання УПКК був «Поділ влади в конституційній системі сучасної держави»³. Четверте засідання УПКК відбулося у Львові з 30 червня по 2 липня 2013 року. Його тема — «Конституційне право на об'єднання громадян в Україні та Польщі (питання теорії та практики)»⁴.

Паралельно відбувалися інші спільні наукові заходи за активної участі членів Клубу, незмінним організатором яких із польської сторони виступала Вища школа адміністрації і права в Жешуві. З української сторони партнерами організації засідань УПКК виступали Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Львівський національний університет імені Івана Франка, Чернівецький

¹ Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій : матеріали першого засідання Українсько-польського клубу конституціоналістів (грудень 2006 р.) / за ред. В. Шаповала, В. Сквишло, П. Стецюка. Київ–Львів : Юриспруденція, 2008. 140 с.

² Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy : Materiały drugiego Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29 września – 1 października 2008 r.). Redakcja: Wiesław Skrydło, Wołodymyr Szapował, Krzysztof Eckhardt. Przemyśl–Rzeszów, 2010. 205 с.

³ Поділ влади в конституційній системі сучасної держави. Науковий вісник Чернівецького національного університету : збірник наукових праць. Вип. 641 : Правознавство. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2012. 156 с.

⁴ Podstawy wolności zrzeszadności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy. Rzeszów–Przemyśl, 2013. 241 s.

національний університет імені Юрія Федьковича, Національний університет «Києво-Могилянська академія», Інститут виборчого права (м. Київ), Центр політико-правових реформ (м. Київ). Матеріали конференцій, круглих столів, інших наукових заходів, організованих УПКК або за активної участі його членів, висвітлено в низці наукових видань як в Україні, так і в Польщі.¹ Свої засідання Президія УПКК проводила в Києві, Жешуві, Торуні, Гданську, Львові. Делегації УПКК мали плідні зустрічі в Конституційному Суді України, Центральній виборчій комісії України, у ректоратах Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Національного університету «Києво-Могилянська академія»².

Важливі політичні події в житті наших країн знаходили відображення в активній громадській позиції членів Клубу. Так, 12 квітня 2010 року в Посольстві Республіки Польща в Україні делегація УПКК у складі М. Козюбри, Ю. Ключковського, О. Марцеляка та П. Стецюка висловила співчуття з приводу трагічної загибелі Президента Польської Республіки Леха Качинського, його дружини пані Марії Качинської, польських державних та політичних діячів під час авіакатастрофи під Смоленськом. У квітні 2014 року К. Екхартд опублікував критичну наукову статтю щодо оцінки рішень конституційних судів України та Російської Федерації, прийнятих напередодні незаконної анексії Російською Федерацією Криму.³ Одночасно членами Клубу було закладено добру традицію взаємної популяризації визначних пам'яток польської та української правової думки, дослідження конституційно-правових інститутів наших країн. Так, у рамках плідної наукової співпраці членів Клубу побачили світ праці Броніслава Майгера про Конституцію Пилипа Орлика⁴ та Петра Стецюка про Конституцію Польщі 3 травня 1791 року⁵. В авторському перекладі Володимира Шаповала українською мовою опубліковано Конституцію Польської Республіки⁶. У 2020 році побачило світ фундаментальне дослідження професора К. Екхардта, присвячене питанням правового статусу

¹ Див., напр.: O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy / red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt. Przemyśl, 2006; Конституція України в сучасній правовій доктрині та національному державотворчому процесі: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 15-й річниці Конституції України, 20-річчю незалежності України, 350-річчю Львівського національного університету та 70-річчю кафедри конституційного права (3 червня 2011 р.). Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. 223 с.; Prawo naszych sąsiadów. Tom 1. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie / Redakcja: Wiesław Skrzydło, Wołodimir Szapował, Krzysztof Eckhardt, Petro Steciuk. Przemyśl–Rzeszów, 2013. 340 s.; Виборче право України в контексті європейських демократичних стандартів: тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26–27 травня 2016 р.). Київ: Стило, 2016. 223 с. та ін.

² Зустріч Голови КСУ А. Головіна з делегацією польських вчених-конституціоналістів. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/zustrich-golovy-ksu-agolovina-z-delegaciyeyu-polskyh-vchenyh-konstytucjonalistiv>.

³ Krzysztof Eckhardt. Status prawny Krymu w świetle orzeczeń sądów konstytucyjnych Ukrainy i Rosji. Przegląd Sejmowy. 2014. nr 3.

⁴ Majgier Bronisław. Pierwsza Konstytucja dla Ukrainy Hetmana Filipa Orlika z 1710 r. Przemyśl, 2005. 83 s.

⁵ Стецюк П. Перша Конституція Польщі (1791): спроба правового аналізу. Львів: Астролябія, 2010. 112 с.

⁶ Конституція Польської Республіки / передм. В. Шаповала. Київ: Москаленко О. М., 2018. 84 с.

народних депутатів України¹. У практиці діяльності УПКК має місце підготовка спільних публікацій українських і польських авторів, а також публікації наукових статей польських вчених в Україні, а українських – у Польщі².

Через об'єктивні причини останніми роками проводити засідання УПКК у звичному режимі (офлайн) не було можливості. Однак наукова співпраця, дискусії між польськими і українськими конституціоналістами (членами Клубу) не припинялися. Вони й надалі беруть активну участь у спільних наукових конференціях³, круглих столах, інших заходах, здебільшого в режимі онлайн. Так, польські колеги із Вищої школи права і адміністрації в Жешуві взяли участь у низці наукових конференцій в Україні, в тому числі присвячених 25-річчю Конституції України⁴. Натомість їхні українські колеги — члени УПКК активно долучалися до наукових дискусій, пов'язаних із можливими конституційними змінами в Україні та Польщі. При цьому нерідко польський конституційний досвід останніх десятиліть, особливості польського конституційного розвитку під час переходу від Польської Народної Республіки до сучасної демократичної Польщі, а також висліди спільних наукових дискусій знаходили своє безпосереднє відображення в наукових пошуках українських авторів. Про це певною мірою свідчить низка публікацій членів УПКК, зокрема, О. Бориславської («Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз», 2018), П. Гуралю («Еволюція територіальної громади в Україні та її вплив на розвиток суспільства і держави», 2020), Ю. Ключковського («Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів», 2018), М. Козюбри («Взаємозв'язки між народовладдям, парламентаризмом та верховенством права: європейські стандарти і сучасні українські реалії», 2019), О. Марцеляка («Пріоритетні завдання і напрямки конституційної реформи в Україні», 2020), С. Різника («Вплив Європейського суду з прав людини на систему забезпечення конституційності актів в Україні», 2020), П. Стецюка («Проблеми імплементації

¹ Eckhardt K. Status prawny deputowanych ludowych Ukrainy. Rzeszów, 2020.

² Eckhardt K., Steciuk P. Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, (red.) S. Grabowska i R. Grabowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 348–354; Boryslavska O., Granat M. Independence of Constitutional Justices: Stumbling Blocks in Ukraine and Poland' 2021 2(10) Access to Justice in Eastern Europe 8–24; Stetsyuk Khrystyna. Official denomination of the modern Ukrainian State (constitutional aspects). *Administracja. Teoria–dydaktyka–praktyka*. 2016. № 1 (42). S. 173–183; Бучковський Л. Національний референдум в Республіці Польща у світлі пропозицій змін до закону від 14 березня 2003 року. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 4, С. 67–80; Natalia Jakymchuk. Aktualne kwestie odpowiedzialności prawnej za naruszenie przepisów dotyczących korzystania z funduszy budżetowych na Ukrainie. *Odpowiedzialność za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych*. Tom 2. Formy odpowiedzialności za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Krakow, Katedra Polityki Gospodarczej Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2018. P. 21–38 та ін.

³ Програма Міжнародної наукової конференції «Конституційні та адміністративно-правові традиції публічного адміністрування (до 130-річчя від дня народження Ю. Панейка)» (м. Львів, 11 листопада 2016 р.).

⁴ Програма Міжнародно-практичної конференції, присвяченої 25-річчю Конституції України, «Конституційна демократія в умовах загроз територіальній цілісності та національній безпеці» (м. Львів, 22 червня 2021 р.); Програма Третьої міжнародної науково-практичної конференції «Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної і Східної Європи» (м. Львів, 24 червня 2021 р.).

змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду України», 2017) та інші.

У планах Українсько-польського клубу конституціоналістів — чергові засідання, конференції, круглі столи, що проводитимуться як в Україні, так і в Польщі. Нові виклики часу та загрози, перед якими опинилися країни Центральної і Східної Європи, потребують свого системного переосмислення з метою збереження незмінності демократичного розвитку регіону, належного забезпечення в ньому прав та свобод людини.

І. Сліденко

доктор юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

О. Марцеляк

доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

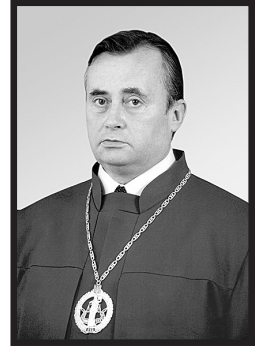
М. Воронов

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного права
Харківського національного університету імені В. М. Каразіна

СТОРІНКА ПАМ'ЯТІ

10 серпня 2021 року на вісімдесят другому році життя зупинилося серце українського правоохоронця, дипломата, заслуженого юриста України, судді Конституційного Суду України у відставці **Віталія Івановича Розенка**.

Багаторічна гідна і високопрофесійна робота в органах державної влади, відповідальність і добропорядність, справедливості і мудрість характеризують життєвий шлях Віталія Івановича як видатного фахівця.



Віталій Іванович народився 26 квітня 1939 року в м. Васильків Київської області в сім'ї військовослужбовця. Закінчив Львівську спеціальну середню школу міліції МВС СРСР та юридичний факультет Львівського державного університету імені І. Франка (нині — Львівський національний університет імені Івана Франка).

З 1957 року служив в органах внутрішніх справ на посадах оперуповноваженого у м. Тереховля Тернопільської області, начальника слідчого відділення Васильківського райвідділу міліції Київської області, старшого слідчого Міністерства внутрішніх справ УРСР. З 1985 року — начальник штабу МВС України, заступник міністра — начальник головних управлінь внутрішніх справ Київської області та м. Києва, генерал-полковник міліції.

У 1992–1994 роках — ректор Української академії внутрішніх справ (нині — Національна академія внутрішніх справ).

У 1994–1996 роках перебував на дипломатичній роботі в Республіці Польща в ранзі першого секретаря Посольства України.

У жовтні 1996 року Верховною Радою України призначений суддею Конституційного Суду України.

На спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України обраний заступником Голови Конституційного Суду України з 19 жовтня 1996 року по 18 жовтня 1999 року.

Автор низки науково-практичних праць щодо запобігання та розкриття злочинів, організації праці та управління в органах внутрішніх справ України, зокрема: «Вдосконалення професійної майстерності — важлива умова підвищення рівня попереднього слідства» (1968), «Робота слідчого МВС України із розкриття злочинів» (1970), «Суб'єкт злочину» (1994), «Суб'єкт злочину: порівняльно-правове дослідження щодо романо-германського кримінального права» (1995).

Судді та колектив Секретаріату Конституційного Суду України висловлюють щирі співчуття рідним, близьким та колегам українського юриста. У пам'яті всіх, хто знав Віталія Івановича, назавжди збережеться його світлий образ як людини справедливої, доброзичливої, відданої справі утвердження й розвитку українських правоохоронної та судової систем.

Вийшла друком:

Новий шлях до права : колективна монографія / кер. авт. колективу А. О. Селіванов. Київ : Логос, 2021. 208 с.

Монографія є продовженням першої книги «Право у сучасному політичному житті України». Авторський колектив видання розкриває оригінальну тему, яка вперше в юридичній літературі висвітлює особливості формування правової системи в Україні. Вчені вважають, що ця тема є актуальною і тому їхні наукові погляди привернуть увагу читачів.

Видання розраховане на вчених і практиків, які працюють у сфері реального права, а також на аспірантів і студентів-магістрів юридичних закладів вищої освіти.



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 04.08.2021.
Формат 70х100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 14,99. Обл.-вид. арк. 14,50.
Зам. № 71-5.
Наклад 140. Ціна договірна.

Верстка, друк та палітурні роботи
ТОВ «505»
м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а
тел.: +38 (063) 101-22-33, e-mail: polygraphyinz@gmail.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.*