



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

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КВ № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

6/2018

Редакційна рада

- С. Шевчук** — Голова Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (голова Редакційної ради)
- П. Стецюк** — суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент, доктор права (заступник голови Редакційної ради)
- Ю. Барабаш** — проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Гранат** — суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці, доктор наук, професор
- І. Гриценко** — декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор
- М. Гульгай** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук
- М. Козюбра** — суддя Конституційного Суду України у відставці, завідувач 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
- 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
- М. Мельник** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор
- А. Селіванов** — постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- І. Сліденко** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник
- В. Тихий** — суддя Конституційного Суду України у відставці, радник президії НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- Б. Футей** — суддя Федерального суду претензій США, доктор права, професор
- В. Шишкін** — суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент

Згідно з наказом МОН України від 7 жовтня 2015 р. № 1021
«Вісник Конституційного Суду України» включено
до Переліку наукових фахових видань України

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 6

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 18

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Мойсика В. Р.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 25

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 39

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018.....43

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018.....61

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні».....75

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні».....79

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні».....81

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Городовенко В. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи: конституційно-правовий аспект і міжнародні стандарти85

Колісник В. Визначення обсягу прав людини у контексті юридичних позицій Конституційного Суду України98

Шаптала Н. Психологічний зміст доказування у конституційному судовому процесі103

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Огляд міжнародної конференції «Індивідуальна конституційна скарга до Конституційного Суду України»111

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Вересень — листопад 2018 року121

Реферативний огляд джерел із конституційно-правової тематики, опублікованих у 2018 році125

Вітаємо ювілярів145

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України

м. Київ
11 жовтня 2018 року
№ 7-р/2018

Справа № 1-123/2018(4892/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича — доповідача,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності

Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України.

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

У С Т А Н О В И В:

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 32 Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, ухваленого Верховною Радою України 8 липня 2010 року за № 2456-VI, (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 50–51, ст. 572) зі змінами (далі — Кодекс).

Відповідно до абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу «під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомоги, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування».

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що названі положення Кодексу щодо права Міністерства фінансів України (далі — Міністерство) отримувати інформацію, яка містить персональні дані, є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

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

2.1. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Як зазначив Конституційний Суд України, держава, виконуючи свій головний обов'язок — утвердження і забезпечення прав і свобод людини — повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Згідно з Основним Законом України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 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). Таким чином, з наведених положень Конституції України вбачається, що межі здійснення повноважень, зокрема, органами виконавчої влади повинні визначатися законом.

2.2. Відповідно до статті 32 Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша); не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

— «право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

— «інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) — це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, аналіз положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди допускається, якщо воно передбачене законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Таке втручання вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України.

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

Конституційний Суд України вважає, що принцип юридичної визначеності як один із елементів верховенства права не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого — наявність можливості у особи передбачати дії цих органів» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

У Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev) (далі — Доповідь), до елементів верховенства права віднесено, зокрема, юридичну визначеність та заборону свавілля (пункт 41).

У пункті 45 Доповіді зазначено, що потреба у визначеності не означає, що органів, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності процедур, що унеможливають зловживання ними; у цьому контексті закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органу, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції; не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади; отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

Щодо заборони свавілля у пункті 52 Доповіді вказано таке: хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб; їх здійснення у такий спосіб уможлиблює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права.

Отже, наведені юридичні позиції Конституційного Суду України, відповідні положення Доповіді дають підстави стверджувати, що конституційний принцип верховенства права вимагає законодавчого закріплення механізму запобігання свавільному втручання органів публічної влади при здійсненні ними дискреційних повноважень у права і свободи особи.

2.4. Конституційний Суд України послідовно дотримується своїх попередніх позицій щодо врахування приписів чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018).

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати

кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені Конвенцією (стаття 1 Конвенції).

Оскільки частини перша, друга статті 32 Конституції України перебувають у взаємозв'язку зі статтею 8 Конвенції («Право на повагу до приватного і сімейного життя»), то Конституційний Суд України враховує практику тлумачення і застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини при розгляді цієї справи.

Згідно з пунктом 1 статті 8 Конвенції кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

У цьому контексті Європейський суд з прав людини зазначив, що збирання та зберігання інформації стосовно приватного життя особи, а також її розповсюдження охоплюються сферою застосування пункту 1 статті 8 Конвенції (пункт 117 рішення у справі «Заїченко проти України (№ 2)» (*Zaichenko v. Ukraine* (no. 2) від 26 лютого 2015 року, заява № 45797/09). Також Європейський суд з прав людини наголосив, що зберігання органами державної влади інформації про приватне життя особи та її використання є втручанням у право на повагу до приватного життя, гарантоване пунктом 1 статті 8 Конвенції (пункт 56 рішення у справі «Пантелеєнко проти України» (*Panteleyenko v. Ukraine*) від 29 червня 2006 року, заява № 11901/02; пункт 70 рішення у справі «Суриков проти України» (*Surikov v. Ukraine*) від 26 січня 2017 року, заява № 42788/06).

Відповідно до пункту 2 статті 8 Конвенції органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, тобто права на повагу до приватного і сімейного життя, 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, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

Європейський суд з прав людини зауважив, що формулювання «згідно із законом» вимагає від оспорюваного заходу, за яким здійснюється втручання, підґрунтя в національному законодавстві і стосується також якості закону, тобто закон має бути доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачати наслідки його дії щодо себе, і відповідати принципу верховенства права (пункт 85 рішення у справі «Шалімов проти України» (*Shalimov v. Ukraine*) від 4 березня 2010 року, заява № 20808/02).

За практикою Європейського суду з прав людини для того, щоб національне законодавство відповідало вимогам Конвенції, воно має гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією; у питаннях, які стосуються основоположних прав, надання дискреції органам виконавчої влади через необмежені повноваження було б несумісним з принципом верховенства права, одним з основних принципів демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією; саме тому законодавство має достатньо чітко визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам влади, та порядок її здійснення (пункт 67 рішення у справі «Котій проти України» (*Kotiy v. Ukraine*) від 5 березня 2015 року, заява № 28718/09; пункт 60 рішення у справі «Зосимов проти України» (*Zosymov v. Ukraine*) від 7 липня 2016 року, заява № 4322/06).

3. Кодексом визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства (преамбула).

Кодексом регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1).

Відповідно до частини першої статті 26 Кодексу контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує, зокрема, досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання (пункт 3).

Згідно з частиною першою статті 111 Кодексу Міністерство здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України; Міністерство в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством.

За змістом абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу, окремі положення якого оспорюються, під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство має право на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування. Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство не потребує отримання на це згоди фізичних осіб (абзац другий пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу).

Із дослідження зазначених положень Кодексу випливає, що втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки її персональних даних без згоди цієї особи здійснює Міністерство на підставі закону, а саме окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу, з метою контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Конституційний Суд України вважає, що повноваження Міністерства на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, є дискреційними, а тому вкрай необхідно, щоб оспорювані положення Кодексу, які є підставою для здійснення відповідних повноважень Міністерством, узгоджувалися з конститу-

ційним принципом верховенства права, зокрема такими його елементами, як юридична визначеність та заборона свавілля.

На думку Конституційного Суду України, Міністерство може бути наділене повноваженнями щодо отримання та обробки інформації, що містить персональні дані, лише для досягнення легітимної мети. Проте через відсутність будь-яких меж дискреції, встановленої законом, щодо подальших дій з інформацією, яка містить персональні дані, унеможлиблюється навіть мінімальний захист суб'єкта персональних даних, не забезпечується передбачуваність застосування окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваними положеннями Кодексу не передбачено критеріїв визначення змісту та обсягу інформації, що містить персональні дані, категорій осіб як суб'єктів персональних даних, проміжків часу, яких мають стосуватися персональні дані, строків, порядку та умов їх зберігання, тобто чітко не встановлено меж повноважень Міністерства як центрального органу виконавчої влади при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомоги, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, що унеможлиблює настання відповідальності держави за можливі зловживання.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя.

Враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягненню такої мети.

Отже, Конституційний Суд України констатує, що окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу щодо права Міністерства отримувати інформацію, що містить персональні дані, суперечать частині першій статті 8, частині другій статті 32 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 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 першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані.

2. Окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• *Summary to the Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-г/2018 dated October 11, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality)*

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to declare specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code (hereinafter — Code) as running contrary to Articles 8.1, 32.1, and 32.2 of the Constitution (unconstitutional).

According to paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code, «in exercising the powers of control over the observance of the budget legislation in the part of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits, the Ministry of Finance shall have the right to receive information free of charge which contains bank secrecy, personal data, and to access automated information and reference systems, registers and data banks, the holder (administrator) of which is the state authorities or bodies of local self-government».

According to Article 3 of the Constitution of Ukraine, the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognised in Ukraine as the highest social value (Article 3.1); human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State. The State is answerable to the individual for its activity. To affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Article 3.2).

According to the Basic Law, bodies of legislative, executive and judicial power exercise their authority within the limits established by this Constitution and in accordance with the laws of Ukraine (Article 6.2); bodies of state power and bodies of local self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority, and in the manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine (Article 19.2). Thus, it is seen from the above provisions of the Constitution that the limits of exercising powers, in particular, by executive bodies, should be determined by law.

According to Article 32 of the Constitution, no one shall be subject to interference in his or her personal and family life, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine (Article 32.1); the collection, storage, use and dissemination of confidential information about a person without his or her consent shall not be permitted, except in cases determined by law, and only in the interests of national security, economic welfare and human rights (Article 32.2).

The analysis of the provisions of Articles 32.1, 32.2 of the Constitution, the legal positions of the Constitutional Court gives grounds to conclude that interference with the constitutional right of a person to private and family life by collecting, storing, using and disseminating confidential information about this person without his/her consent is permissible, if it is provided for by law, and only in the interests of national security, economic welfare and human rights. Such interference will be considered legal provided there is a ground in the national law, and also provided that such law complies with the principle of the rule of law enshrined in Article 8.1 of the Constitution.

In Ukraine, the principle of the rule of law is recognised and effective (Article 8.1 of the Constitution of Ukraine).

The Constitutional Court holds that the principle of legal certainty as one of the elements of the rule of law does not exclude the recognition by the public authority of certain discretionary powers in decision-making, but in such a case, there should be a mechanism for preventing abuse of them.

The constitutional principle of the rule of law requires legislative stipulation of the mechanism of preventing arbitrary interference of public authorities in human rights and freedoms when exercising discretionary powers.

The Constitutional Court consistently adheres to its previous positions which imply that the provisions of the international treaties that are in force, agreed to be binding by the Verkhovna Rada of Ukraine, and the practice of interpretation and application of these treaties by international bodies which jurisdiction is recognised by Ukraine should be taken into account.

Since Articles 32.1, 32.2 of the Constitution are in line with Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) (hereinafter — the Convention) «Right to respect for private and family life», the Constitutional Court, in considering this case, takes into account the practice of interpretation and application of the mentioned article of the Convention by the European Court of Human Rights.

Pursuant to Article 8.1 of the Convention, everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

In this context, the European Court of Human Rights noted that the collection and storage of information relating to the private life of a person and its distribution are covered by the scope of application of Article 8.1 of the Convention. The European Court of Human Rights has also emphasised that the possession by the public authorities of information about the private life of a person and its use is an interference with the right to respect for private life, guaranteed by Article 8.1 of the Convention.

According to Article 8.2 of the Convention, there shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for

the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

The European Court of Human Rights has noted that the wording «in accordance with the law» requires the disputed measure, which is the subject of interference, the basis of national law and also concerns the quality of the law, that is, the law should be accessible to the person concerned who, moreover, should have the ability to anticipate the consequences of his actions towards himself and to comply with the rule of law.

The case-law of the European Court of Human Rights shows that in order to ensure that national legislation complies with the requirements of the Convention, the former must guarantee legal protection against arbitrary interference by public authorities with the rights guaranteed by the Convention; in matters pertaining to fundamental rights, granting of discretionary powers to executive bodies through unlimited powers would be incompatible with the rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society guaranteed by the Convention; this is why the legislation should clearly define the limits of such discretion to the competent authorities and the procedure for its implementation.

The Code defines the legal framework for the functioning of the budget system of Ukraine, its principles, fundamentals of the budget process and intergovernmental fiscal relations and the responsibility for violating budget legislation (preamble).

The Code regulates the relations established in the process of drafting, deliberating, approving, and executing budgets, reporting on budget execution and exercising control over the compliance with the budget legislation, and responsibility for violation of budget legislation; it also sets out the legal grounds for the emergence and repayment of the state and local debts (Article 1).

According to Article 26.1, control over the compliance with budget legislation is aimed at ensuring effective and efficient management of budget funds and is exercised across all stages of budget process by its participants according to this Code and other legislation and in addition, control ensures achieving the purpose of saving budget funds, their use for intended purpose (paragraph 3).

Under Article 111.1 of the Code, the Ministry, which ensures formulation of the State budget policy, shall exercise control over the compliance with budget legislation at each stage of the budget process in respect of both state and local budgets, unless otherwise provided by the legislation of Ukraine, the Ministry, within the scope of its powers, ensures implementation of a unified state policy in the area of control over observance of budget legislation, coordinates and directs the activities of the executive agencies authorised to control the compliance with budget legislation, specifies the key organisational and methodological principles, and evaluates the operation of internal control and internal audit systems, unless otherwise provided by the legislation.

The content of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code, certain provisions of which are contested, when exercising powers in order to monitor compliance with budget law in terms of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits, the Ministry has the right to receive information free of charge which contains bank secrecy, personal data, and access to automated information and reference systems, registers and data banks, the holder (administrator) of which are the state authorities or bodies of local self-government. The Ministry does not require the consent of individuals for the receipt and processing

of such personal data (paragraph 40.2 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code).

It follows from the analysis of the above provisions of the Code, that interference with the constitutional right of a person to a private life by obtaining and processing his/her personal data without the consent of this person is carried out by the Ministry on the basis of the law, namely, certain provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code, in order to monitor compliance with budget law in terms of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits.

The Constitutional Court considers that the Ministry's authority to receive free of charge information regarding personal data, is discretionary, and therefore it is imperative that the disputed provisions of the Code, which are the basis for the exercise of the respective powers of the Ministry, are consistent with the constitutional principle of the rule of law, in particular, its elements, such as legal certainty and the prohibition of arbitrariness.

The Ministry may be empowered to receive and process information containing personal data solely for the purpose of attaining a legitimate aim. However, in the absence of any limits of discretion established by law, regarding further actions with information containing personal data, even the minimum protection of the subject of personal data is impossible, foreseeability of application of specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code is not ensured.

The disputed provisions of the Code do not stipulate criteria for determining the content and amount of information containing personal data, categories of persons as subjects of personal data, time intervals that personal data should relate to, terms, order and conditions of their storage, that is, there is no clearly established limits of authority of the Ministry as the central executive body in order to monitor compliance with budget law in terms of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits which makes it impossible for the state to take responsibility for potential abuses.

The above gives the Constitutional Court grounds to assert that certain provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code do not meet the criteria of the quality of the law in the sense of Article 32.2 of the Constitution, since they contradict such elements of the rule of law principle as legal certainty and the prohibition of arbitrariness, which may lead to a violation of the constitutional right of everyone to private life.

Taking into account that the Constitutional Court found that the disputed provisions of the Code do not comply with such a criteria as the quality of the law, there was no need to verify whether interference with the constitutional right of a person to private life by obtaining and processing by the Ministry of his/her personal data without the consent of person pursued some legitimate aim and whether the measures selected by the legislator to achieve such a goal were proportionate.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code in respect of the right of the Ministry of Finance to receive personal data information as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

The provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-rp/2012 dated January 20, 2012 in the case upon the constitutional petition of Zhashkiv regional council of Cherkassy oblast concerning official interpretation of the provisions of Articles 32.1, 32.2, 34.2, 34.4 of the Constitution of Ukraine;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 2-rp/2016 dated June 1, 2016 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provision of the third sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care» (case on judicial control over hospitalisation of disabled persons to psychiatric institution);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r/2018 dated April 24, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of the provisions of Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine with the Constitution of Ukraine;

Report on the Rule of Law — Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) (CDL-AD(2011)003rev-e);

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Zaichenko v. Ukraine (No. 2), dated February 26, 2015, application No.45797/09;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Panteleyenko v. Ukraine dated June 29, 2006, application No. 11901/02;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Surikov v. Ukraine dated January 26, 2017, application No. 42788/06;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Shalimov v. Ukraine dated March 4, 2010, application No. 20808/02;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Zosymov v. Ukraine dated July 7, 2016, application No. 4322/06.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України

Вважаю обов'язком зафіксувати свою позицію стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 (далі — Рішення), з яким не погоджуюся ні з огляду на його стиль і аргументацію, ні з огляду на резолютивну частину. У Рішенні Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) щодо права Міністерства фінансів України (далі — Міністерство) отримувати інформацію, що містить персональні дані.

1. Верховенство права, якість закону і аргументованість Рішення

Положеннями абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу передбачено: «Установити, що під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування». Звертаю увагу, що йдеться про повноваження Міністерства на безоплатне, з чіткою метою отримання інформації, що містить, окрім іншого, персональні дані. У наведеному фрагменті Кодексу не зазначено, що це повноваження Міністерство здійснює з відступом від порядку доступу до персональних даних, визначеного спеціальним законодавством України.

Конституційний Суд України (далі — Суд) у мотивувальній частині Рішення розпочав аргументацію з доречного дослідження принципу поваги до прав людини (стаття 3 Конституції України). Суд логічно пов'язав цей принцип із правом на захист особистого і сімейного життя, передбаченим частиною першою статті 32 Конституції України, за якою «ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України», та зауважив, що при цьому у Конституції України встановлено такі випадки, а саме: «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах

національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (частина друга цієї статті).

Далі Суд так само доречно послався на юридичну позицію, викладену ним у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012, у резолютивній частині якого зазначено, зокрема, що «збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Отже, Суд у мотивувальній частині Рішення дослідив, що конституційні норми і конституційна доктрина (попередня практика Суду) допускають збирання, зберігання і використання конфіденційної інформації про особу без її згоди, однак лише у випадках, визначених законом, і лише для досягнення установлених Конституцією України трьох цілей, а саме: «в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Навіть на цьому рівні з'ясування аргументів очевидною є неможливість Суду дійти в результаті протилежного висновку. Після перших кроків в аргументуванні здавалося, що Суд піде й далі цим же шляхом, зокрема дослідить, наскільки мета оспорюваних положень Кодексу узгоджується з наведеними положеннями Конституції України (щодо «інтересів національної безпеки, економічного добробуту та прав людини»), а також обґрунтованість (суспільну значимість) такої мети.

Проте Суд відкинув з'ясовані правові підстави й зробив крутий поворот в аргументації — взявся за критерій «якості закону», розуміючи його доволі специфічно, дійшов суперечливих висновків, в основному з яких констатував, що оспорювані положення Кодексу «не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя». Після цього Суд зазначив: «Враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягнення такої мети» (абзаци десятий, одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Довільне розуміння поняття «якості закону», як і зневага Судом «якоїсь легітимної мети», відображає ігнорування ним класичних методів дослідження конституційності закону.

Верховенство права є фундаментальним принципом сучасного конституційного порядку України, однак його неадекватне сприйняття й намагання вкласти в нього будь-який зміст може спровокувати виникнення його антипода — свавільного застосування влади та невизначеності.

1.1. Суд не розібрався з обсягом того, що він вважає «встановлено законом» у контексті статті 32 Конституції України. Суд по суті ізолював оспорювані поло-

ження Кодексу (текстуально йдеться про один абзац Кодексу) від цілісної законодавчої матерії та оголосив їх «неякісними» та такими, що не містять «заборони свавілля», що «унеможлиблює настання відповідальності держави за відповідні зловживання». За такою «логікою» Суд очікував, що саме у цьому абзаці Кодексу законодавець мав передбачити і виключний перелік повноважень Міністерства, і відповідні процедури, і склади злочинів та адміністративних проступків із санкціями, які в сукупності мають уможливити настання відповідальності за зловживання.

Суд не врахував, що в цьому питанні чинним є доволі розгорнутий комплекс законодавства України, який охоплює, зокрема: 1) спеціальний закон у цій сфері — Закон України «Про захист персональних даних»; 2) Закон України «Про інформацію»; 3) положення статті 188³⁹ «Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних» Кодексу України про адміністративні правопорушення; 4) положення статті 182 Кримінального кодексу України, згідно з якою «порушення недоторканності приватного життя» якраз і полягає у «незаконному збиранні, зберіганні, використанні, знищенні, поширенні конфіденційної інформації про особу або незаконній зміні такої інформації» та за обтяжуючих обставин карається позбавленням волі до п'яти років.

Можна по-різному оцінювати достатність регулювання та захисту персональних даних у чинному законодавстві України, але не помітити його неприпустимо. Річ у тім, що «закон» або «законодавство» слід сприймати як цілісну і системну матерію, в якій окремі складові здійснюють свої функції, що презюмуються як взаємоузгоджені між собою.

1.2. «Якість закону» — ключова категорія в Рішенні, яку Суд розглядає як складову принципу верховенства права. Вказане поняття зустрічається в практиці Європейського суду з прав людини, однак зовсім в іншому сенсі. Різниця полягає у трьох аспектах.

По-перше, оцінка «якості закону» пояснюється в контексті юридичної визначеності в аспектах доступності, точності і передбачуваності національного законодавства (а не одного сегмента закону). Наприклад, у рішенні у справі «*Del Rio Prada* проти Іспанії» від 21 жовтня 2013 року Європейський суд з прав людини вказав: «Якість закону» означає, що якщо національне законодавство дозволяє позбавлення волі, воно має бути достатньо доступним, точним та передбачуваним у своєму застосуванні, аби уникнути будь-якого ризику свавілля... Встановлений Конвенцією стандарт «законності» вимагає, щоб усе законодавство було достатньо чітким для того, щоб дати особі можливість — за необхідності, після відповідної консультації — передбачити настільки, наскільки це є розумним за обставин, наслідки, які певне діяння може тягти за собою» (пункт 125).

Наведене означає, що Суд для того, щоб дійти висновку про «неякісний закон», повинен був переконливо навести аргументи того, що національне законодавство в даному питанні: а) є недостатньо доступним; б) його положення є нечіткими; в) воно є непередбачуваним у своєму застосуванні. Однак Суд навіть не приступив до вирішення цих завдань, а відтак його висновок про «неякісний закон» є очевидно таким, що не стосується юридичної визначеності як елемента принципу верховенства права. По-друге, повторюю, йдеться не про окремий ізольований сегмент закону, а про «національне законодавство» (усе законодавство)

як цілісну систему, в якій окремі складові взаємодіють між собою. По-третє, оцінка «якісний закон» (як складова формули «встановлений законом») не може виходити за межі загальної методики аналізу державного втручання у здійснення прав людини або, тим більше, протиставлятися їй. Суд у Рішенні, нагадаю, дійшов висновку, що недотримання вимог «якості закону» призвело до ситуації, коли «відпала необхідність перевіряти» інші істотні параметри оцінки державного втручання, зокрема «якусь легітимну мету» закону (вислів, ужитий у Рішенні).

2. Ігнорування «якоїсь легітимної мети» закону

Як уже було зазначено, Суд, констатувавши, що «відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя... переслідувало якусь легітимну мету», не дослідив ступінь легітимності мети оспорюваних положень Кодексу, хоча й дійшов парадоксального висновку про відсутність у них «заборони свавілля». Парадоксальність такого висновку полягає у тому, що мета закону, її формальний (закріплений у тексті Конституції України) і сутнісний (пов'язаний зі значимим суспільним інтересом) аспекти дають можливість оцінити, наскільки закон відповідає тесту на свавільність/несвавільність у контексті принципу верховенства права. Мета закону є першим, хоч і не єдиним, лімітуючим фактором, який впливає на здійснення дискреційних повноважень органами державної влади.

Суд не дослідив, наскільки повноваження Міністерства «з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат» і його «право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем» є сумісними з положеннями частини другої статті 32 Конституції України, які вказують на суспільні інтереси щодо «національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Суд у цьому аспекті повинен був дати чітку відповідь на питання: чи узгоджується заявлена в законі мета («контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат» з боку Міністерства) з одним із трьох суспільних інтересів, зазначених у частині другій статті 32 Конституції України, а саме: а) національною безпекою; б) економічним добробутом; в) правами людини.

На мою думку, контроль державного органу за дотриманням бюджетного законодавства під час виплати пенсій, допомог, інших соціальних виплат узгоджується водночас принаймні з двома такими суспільними інтересами: економічним добробутом та правами людини.

Річ у тім, що створення складного механізму виплат пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат є суспільним благом, забезпечення якого є позитивним обов'язком держави, а також тією діяльністю держави, яка безпосередньо стосується прав мільйонів людей в Україні. Малоімовірно, що цей механізм можливий без доступу Міністерства до персональних даних, які містяться переважно у державних базах даних.

Суспільний контекст лише підсилює твердження про обґрунтовані межі дискреції Міністерства щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства у сфері виплат. З одного боку, йдеться про виплату пенсій усіх видів для понад

11 млн осіб; за даними Державної служби статистики України у січні — серпні 2018 року по субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг звернулось 4244,2 тис. домогосподарств, крім того, у січні — серпні 2018 року 613,5 тис. домогосподарств було призначено субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива; отримують соціальні виплати інші категорії осіб. З іншого боку, вказана система соціальної допомоги перебуває в процесі постійного удосконалення, викликаного реформами в цій сфері, зміною обсягу й структури її клієнтської бази внаслідок динаміки доходів населення.

Крім того, внаслідок агресії Російської Федерації, анексії Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, тимчасової окупації частини Донецької та Луганської областей понад 1,4 млн осіб набули статус внутрішньо переміщених осіб, які потребують термінової допомоги з боку держави. Понад 300 тис. пенсіонерів перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях, однак значна їх частина отримує пенсії після перетинання лінії зіткнення, на території, в межах якої здійснюють свої повноваження органи державної влади України. Високий рівень динаміки у цій сфері, ускладнення контролю за дотриманням бюджетного законодавства під час здійснення соціальних виплат зумовлює наділення відповідних державних органів достатніми повноваженнями.

Наведені факти, що впливають на здійснення органами державної влади відповідних повноважень та обґрунтовують легітимну мету закону, Суд проігнорував.

3. Невдалий пошук конституційного права

Стиль юридичної аргументації Суду в Рішенні не дає можливості встановити конституційно-правові підстави для вирішення справи. Так, у підпункті 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення після згадки про принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) і його елемент — юридичну визначеність — Суд звернув увагу не на конституційну доктрину з цього питання (усталену практику, виражену в його рішеннях щодо розуміння юридичної визначеності), а на Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016. Це рішення унікальне тим, що в ньому йдеться не про «передбачуваність юридичної норми», а про «наявність можливості у особи передбачати дії» органів державної влади (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини). Однак «можливість передбачати дії» органів державної влади очевидно не розкриває змісту юридичної визначеності, і Суд не випадково ухилився від інших своїх юридичних позицій та позицій Європейського суду з прав людини з цього питання.

Натомість Суд вдався до цитування положень Доповіді «Верховенство права», яка була схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), більше того, обрав ці положення як підставу для ухвалення Рішення.

На мою думку, Суд насправді повинен виходити з того, що позитивні обов'язки держави у сфері гарантування захисту прав людини узгоджуються з її міжнародними зобов'язаннями в цій сфері. Особливо це стосується тих зобов'язань України, які встановлені міжнародними договорами різного рівня у сфері захисту прав людини. Серед таких міжнародних договорів, безумовно, особливе значен-

ня має Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція). Суд повинен враховувати і застосовувати Конвенцію в межах методично прийнятого тлумачення. Гарантії Конвенції впливають на тлумачення прав людини та принципів, закріплених у Конституції України. Текст Конвенції і судова практика Європейського суду з прав людини виступають на рівні конституційного права допоміжною системою тлумачення під час визначення обсягу і сфери дії зазначених прав людини та принципів за умови, що наслідком такого тлумачення не є обмеження або скасування тих гарантій захисту прав людини, які закріплені в Основному Законі України. Цю позицію поділяють також інші авторитетні конституційні суди європейського континенту.

Однак окремі положення Доповіді «Верховенство права», яка була схвалена Європейською Комісією «За демократію через право», не можуть стати безпосереднім масштабом конституційного судового контролю. Незважаючи на авторитет органу, який ухвалив цю доповідь, вона не є джерелом права, хоч і сприяє доктринальному тлумаченню Конвенції.

4. Ігнорування принципу презумпції конституційності акта

Попри непослідовну аргументацію мотивувальної частини Рішення та певні сумніви, Суд дійшов висновку про неконституційність оспорюваних положень Кодексу. У такий спосіб було проігноровано принцип презумпції конституційності актів, які піддаються конституційному контролю. Одним із перших такий принцип сформулював Олександр Гамільтон у виданні «Федераліст» (№ 78), заявивши, що суди повинні скасовувати лише ті закони, норми яких вступають у «непримиренні протиріччя» з конституцією і за умови, що спроби узгоджувального тлумачення не дали результату. Принцип презумпції конституційності означає, що закон може бути визнаний неконституційним винятково на таких підставах, які передбачають чітке, недвозначне, поза розумним сумнівом порушення конституції, а не в результаті сумнівних аргументативних маніпуляцій. Хоча цей принцип прямо не закріплений у Конституції України (має імпліцитний характер), його значення визнають усі сучасні конституційні держави.

Таким чином, не можна погодитися з підходом, за якого Суд відмовляється досліджувати важливі аспекти справи, зокрема легітимну мету, ігнорує застосування тесту на пропорційність обраного законодавцем засобу, спирається на неправові джерела, однак при цьому доходять висновку про неконституційність закону.

Презумпція конституційності акта означає також, що положення закону, які визнані неконституційними, не можуть втрачати чинність з «дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення», як це встановлено в пункті 2 резолютивної частини Рішення. Річ у тім, що відлік годин доби «дня ухвалення Рішення» починається з 00.00, а тому неприйнятною є ситуація, коли протягом одного дня (наприклад, у першій його половині) суб'єкт здійснює повноваження на підставі положень закону, які вже від моменту початку дня визнані неконституційними. Важливо також, що рішення Суду офіційно оприлюднюється на його офіційному веб-сайті лише наступного дня. Окрім іншого, такий підхід суперечить положенням частин першої, другої статті 57 Конституції України, які є важливим елементом принципу верховенства права і в яких зазначено, що «кожному гарантується

право знати свої права і обов'язки», а також що «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом».

Момент втрати чинності положень актів у зв'язку з визнанням їх неконституційними доцільно встановлювати не раніше дня, наступного за днем їх офіційного оприлюднення. Звісно, це стосується не лише Рішення.

5. Дефекти резолютивної частини Рішення

Пункт 1 резолютивної частини Рішення, в якому постановлено «визнати таким, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані», за своїм змістом є очевидно нелогічним та неповним.

По-перше, резолютивна частина Рішення не додає визначеності в даному питанні, що є одним із ключових завдань здійснення правосуддя в конституційній сфері. Міністерство позбавлено права отримувати інформацію, що містить персональні дані, без проведення зв'язку цього повноваження зі «згодою особи» чи «без згоди особи».

Це означає, що Міністерство, організовуючи контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо пенсій, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, загалом не може отримувати інформацію з персональними даними, навіть якщо особа надає відповідну згоду на таке отримання. Повторимо, що норми Конституції України, а саме частин першої, другої статті 32, мають прямо протилежний зміст.

Однак варто зауважити, що наведений виклад резолютивної частини Рішення не завдасть шкоди здійсненню Міністерством його повноважень, оскільки формулювання оспорюваних положень Кодексу навіть після ухвалення Рішення передбачає, що воно й надалі має право отримувати інформацію, яка містить банківську таємницю (значна частина якої є персональними даними), і, головне, Міністерство фінансів України зберігає за собою право доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

«Доступ» до цих баз даних означає можливість отримання інформації з них. Згідно з частиною шостою статті 6 Закону України «Про захист персональних даних», який є *legis specialis*, відповідні повноваження надаються державним органам загалом: «Не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Вказана норма, однак, не стала предметом конституційного контролю.

По-друге, наведене формулювання пункту 1 резолютивної частини Рішення унеможливує його виконання з огляду на нормативний аспект. Суд чітко не встановив, яка частина законодавчого припису підлягає вилученню з абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу. В цьому сенсі вживання словосполучення «окремі положення» у резолютивній частині Рішення очевидно не є оптимальним.

Суддя Конституційного Суду України

В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мойсика В. Р.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України

Конституційний Суд України (далі — Суд) в Рішенні у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 (далі — Рішення), констатувавши, що «окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані, суперечать частині першій статті 8, частині другій статті 32 Конституції України», визнав вказані положення Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) неконституційними.

Не погоджуючись з мотивувальною та резолютивною частинами Рішення, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

1. Відповідно до абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу «під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування».

У конституційному поданні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що названі положення Кодексу щодо права Міністерства фінансів України (далі — Міністерство) отримувати інформацію, яка містить персональні дані, є неконституційними, оскільки передбачення нечітко визначеного змісту та обсягу персональних даних, що збираються та зберігаються, а також наявність у Міністерства дискреційних повноважень без визначення їх меж у законі свідчать про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права та неминуче призведе до свавільного втручання у право людини на особисте життя.

Насамперед необхідно звернути увагу на таке. Подаю зміст пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу:

«40. Установити, що під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб».

Очевидно, що за змістом абзац перший пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу прямо пов'язаний з абзацом другим цього ж пункту. Відтак незрозуміло, чому Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, не порушив питання про визнання неконституційним і цього положення Кодексу, адже абзац перший пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу захисту персональних даних взагалі не стосується. Він стосується тільки того аспекту, що отримання Міністерством інформації, яка містить персональні дані, є безоплатним. Відповідне положення, до речі, закріплено і в частині четвертій статті 19 Закону України «Про захист персональних даних», за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право на безперешкодний і безоплатний доступ до персональних даних відповідно до їх повноважень». Тож саме абзац другий пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу безпосередньо стосується питань доступу Міністерства до персональних даних без згоди особи і міг би за певних умов бути підданий конституційному контролю.

Таким чином, визнавши окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу неконституційними, Суд фактично фрагментарно вилучив частину правового регулювання, яке комплексно регламентує здійснення Міністерством контролю за дотриманням бюджетного законодавства щодо моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, залишивши поза увагою інші приписи чинного законодавства України, які закріплюють здійснення Міністерством вказаного права. Зокрема, не зовсім зрозуміло, яке змістове навантаження наразі мають положення абзацу другого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу і як вони мають реалізовуватися на практиці.

На моє переконання, якщо і піддавати конституційному контролю право Міністерства на доступ до інформації, яка містить персональні дані, крізь призму частини другої статті 32 Конституції України, то перевіряти на конституційність слід відповідні положення спеціальних законів (зокрема, законів України «Про інформацію», «Про захист персональних даних»), а не Кодексу, предметом регулювання якого є «відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу» (стаття 1 Кодексу).

Відтак Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, звертаючись до Конституційного Суду України з конституційним поданням, міг би врахувати це,

а Суд при розгляді цієї справи мав би комплексно підійти до дослідження законодавчих положень, які регламентують відповідні суспільні відносини у сфері захисту персональних даних, не обмежуючись лише оцінкою оспорюваних положень Кодексу.

До того ж Суд не вказав у Рішенні, яким чином законодавець мав би врегулювати питання здійснення Міністерством повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, щоб це відповідало вимогам частини першої статті 8, частини другої статті 32 Основного Закону України.

Натомість, ухвалюючи це та будь-яке інше рішення, Суд як орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, має діяти «у межах єдиного правового поля». Зокрема, як зазначив Суд у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008: «Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України). Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» (абзаци другий, третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

2. Не можна погодитися з висновком Суду про те, що «окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя» (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення). На мою думку, такий висновок є хибним, необґрунтованим та завчасним, оскільки Суд зробив його на підставі аналізу лише вибіркових положень Кодексу (абзаци перший, другий, третій, четвертий, п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), чим фактично порушив такі засади діяльності Суду, як повний і всебічний розгляд справи та обґрунтованість ухвалених ним рішень (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Навряд чи слід доводити, що такий однобокий аналіз апіорі не може не тільки висвітлити об'єктивного стану речей у відповідній сфері суспільних відносин, але й забезпечити якісний висновок з досліджуваного питання. Натомість

системний аналіз спеціального законодавства України, яке регламентує питання доступу до персональних даних у контексті соціального захисту, вказує на те, що воно досить детально регулює межі повноважень Міністерства як центрального органу виконавчої влади при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Однак, насамперед, зупинюсь детальніше на дефініціях: що таке персональні дані, інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація у їх співвідношенні. В контексті Рішення це питання є важливим, оскільки частина друга статті 32 Конституції України передбачає, що «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

У частині третій статті 34 Основного Закону України вжито таке поняття, як «інформація, одержана конфіденційно», зокрема: «здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

За Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657–XII зі змінами (далі — Закон № 2657) інформацією про фізичну особу (персональними даними) є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (частина перша статті 11); не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини; до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (абзац перший частини другої статті 11); конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень; конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом; відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються законом (частина друга статті 21).

За статтею 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939–VI зі змінами (далі — Закон № 2939) конфіденційною інформацією є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов; не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частинах першій, другій статті 13 Закону № 2939 (частина перша); розпорядники інформації, визначені частиною першою статті 13 Закону № 2939, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до

інформації, а за відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга).

У частинах першій, другій статті 13 Закону № 2939 про інформацію йдеться в контексті розпорядників інформації. Зокрема, в цих положеннях Закону № 2939 згадується про таку інформацію: інформація щодо використання бюджетних коштів (пункт 2 частини першої), інформація, пов'язана з виконанням обов'язків особами, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (пункт 3 частини першої), інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них (пункт 4 частини першої), інформація про стан довкілля (пункт 1 частини другої), інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту (пункт 2 частини другої), інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян (пункт 3 частини другої), інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) (пункт 4 частини другої). У частині першій статті 13 Закону № 2939 вказується, зокрема, що серед розпорядників інформації є і такі суб'єкти владних повноважень, як державні органи та органи місцевого самоврядування, про яких йдеться в пункті 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Згідно з абзацом другим частини третьої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297–VI зі змінами (далі — Закон № 2297) не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону № 2939.

За статтею 6 Закону № 2939 конфіденційна інформація є інформацією з обмеженим доступом (пункт 1 частини першої); не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно; при дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (частина п'ята); за частиною другою вказаної статті цього закону обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (пункт 1); розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (пункт 2); шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (пункт 3).

Отже, системний аналіз положень статей 8, 32, 34 Конституції України, Закону № 2657, Закону № 2297, Закону № 2939 та Кодексу дає підстави для висновку, що

за загальним правилом конфіденційна інформація про особу є інформацією з обмеженим доступом, однак інформація про отримання фізичною особою бюджетних коштів у будь-якій формі (пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат) не належить до інформації з обмеженим доступом, за винятком випадків, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Тобто до конфіденційної інформації не належать дані фінансового характеру про особу, яка отримала/отримує бюджетні кошти у будь-якій формі (пенсії, допомоги, пільги, субсидії, інші соціальні виплати).

Згідно з Кодексом Міністерство здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України; забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством; одержує в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання (частини перша, третя статті 111 «Повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства»).

За Законом № 2297 склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначення мети їх обробки, а сама обробка персональних даних має здійснюватися для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством (частини третя, п'ята статті 6). При цьому відповідно до частини першої статті 16 Закону № 2297 порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних, наданої володільцю персональних даних на обробку цих даних, або відповідно до вимог закону; порядок доступу третіх осіб до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом № 2939, крім даних, які отримує Міністерство від інших органів під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 2 грудня 2000 року № 2121-III передбачено, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, на його письмовий запит під час бюджетного процесу з метою проведення верифікації і перевірки достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших

виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та своєчасного і в повному обсязі їх здійснення, надається інформація щодо відкритих на їхнє ім'я рахунків (поточних, кредитних, депозитних тощо), операцій та залишків за ними; у разі нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, призначених на сім'ю або домогосподарство, інформація надається щодо кожного з членів сім'ї або домогосподарства (пункт 10 частини першої статті 62).

Відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року № 1768–III для отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям уповноважений представник сім'ї подає до місцевої державної адміністрації або до виконавчого комітету сільської, селищної ради заяву про надання такої допомоги; у заяві дається згода сім'ї на збір інформації про неї, про її власність, доходи та майно, що необхідна для мети цього Закону (перше речення частини першої, частина друга статті 4).

За Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV персоніфікований облік у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється з метою обліку застрахованих осіб, учасників накопичувальної системи пенсійного страхування та їх ідентифікації, а також накопичення, зберігання та автоматизованої обробки інформації про облік застрахованих осіб і реалізацію ними права на страхові виплати у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та накопичувальній системі пенсійного страхування. На кожну застраховану особу відкривається персональна електронна облікова картка, яка повинна містити, зокрема, такі відомості, як: прізвище, ім'я та по батькові на момент створення електронної облікової картки; прізвище, ім'я та по батькові на поточний момент; прізвище при народженні; дата народження; місце народження; стать; адреса місця проживання; адреса, за якою здійснено реєстрацію місця проживання; реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (абзац перший частини першої, частини друга, третя статті 21). При цьому Закон, поклавши на Пенсійний фонд України обов'язок забезпечувати комплекс організаційних та технічних заходів, спрямованих на захист відомостей, що містяться в системі персоніфікованого обліку, допускає можливість надання органами Пенсійного фонду України відомостей, що містяться в системі персоніфікованого обліку, іншим юридичним і фізичним особам у випадках, передбачених законом (частини третя, четверта статті 22).

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 136 затверджено Порядок здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі — Порядок), який визначає механізм здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання відповідних соціальних виплат.

Відповідно до пункту 2 Порядку верифікація — це комплекс заходів із збору та порівняння інформації, що надходить від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Національного банку, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, підприємств, установ і організацій, банків та інших фінансових установ незалежно від форми власності, з інформацією, отриманою від фізичних осіб під час призначення, нарахування та/або виплати (самостійно або із залученням третіх осіб) усіх видів соціальної допомоги, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі — державні виплати), яку подають розпорядники бюджетних коштів, інші органи, що здійснюють виплати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, на письмовий запит Міністерства одноразово або періодично.

У процесі верифікації та моніторингу для визначення відповідності даних, що використовуються під час призначення (продовження), нарахування або здійснення державних виплат, здійснюється їх порівняння з даними, отриманими з офіційних джерел інформації, аналітичних та статистичних матеріалів, розроблених скорингових моделей та затверджених в установленому порядку методик визначення показників за непрямыми ознаками (пункт 8 Порядку). У разі виявлення під час здійснення верифікації та моніторингу невідповідності інформації, на підставі якої призначено (продовжено), нараховано або здійснено державну виплату, Міністерство надсилає розпоряднику бюджетних коштів та/або іншому органу, який здійснює виплати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рекомендацію щодо зупинення або припинення таких виплат відповідним реципієнтам або групі реципієнтів (пункт 9 Порядку).

Таким чином, Міністерство лише здійснює комплекс заходів зі збору та перевірки достовірності інформації, яка впливає на визначення права на отримання та розмір державних виплат, а також виявлення невідповідних даних у автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах, базах даних та інших джерелах інформації про реципієнтів. Звичайно, що така інформація містить персональні дані фізичних осіб. Проте Міністерство, здійснюючи верифікацію державних виплат, має на меті сприяння розбудові справедливої системи соціального забезпечення в Україні, підвищенню адресності державних виплат, оптимізації бюджетних видатків, економії бюджетних коштів, зменшенню можливостей для корупції та маніпуляцій у соціальній сфері. Процес верифікації спрямований на те, щоб кінцевими отримувачами допомог були саме ті громадяни, які потребують допомоги від держави. Детальніше про легітимність мети наділення Міністерства правом на отримання інформації, яка містить персональні дані, йтиметься в наступному пункті цієї окремої думки.

Отже, наведений аналіз норм Конституції України та чинного законодавства України спростовує висновки Суду про невідповідність окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу критерію якості закону через їх суперечність таким елементам принципу верхо-

венства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, яка може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя. Окреме питання: що мав на увазі Суд, вказуючи в абзаці десятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення на таку невідповідність саме у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, адже критерій якості закону є складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Основного Закону України.

3. Помилковою, на моє переконання, є позиція Суду стосовно відмови від подальшого здійснення перевірки легітимності мети наділення Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, після встановлення Судом в ході розгляду справи невідповідності оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону. Про таку відмову Суд зазначив в абзаці одинадцятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення: «враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягнення такої мети». І це попри те, що в першому реченні абзацу восьмого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суд правильно вказав, що Міністерство може бути наділене повноваженнями щодо отримання та обробки інформації, що містить персональні дані, лише для досягнення легітимної мети.

Навіть більше, Рішення є до певної міри безпрецедентним, оскільки вперше за всі роки діяльності Суду, встановивши невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, не розглянув низки питань, які якраз і визначають якість закону та мають значення для повного і всебічного розгляду справи, обґрунтованості рішення, і таким чином порушив приписи частини другої статті 147 Конституції України та статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, встановивши порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення вказаного закону, Суд не піддав конституційному контролю його зміст, що теж видається сумнівним, про що я зазначив у своїй окремій думці стосовно вказаного Рішення.

Щодо Рішення — ситуація зовсім інша, адже ні Конституція України, ні Закон України «Про Конституційний Суд України» не містять приписів, за якими Суд повноважний не досліджувати інших питань у справі в разі встановлення ним невідповідності оспорюваних положень закону такому критерію, як якість закону. Якщо дотримуватися логіки Суду, яку він застосував у Рішенні, то практично будь-який закон може бути визнаний неконституційним через те, що не відповідає вказаному критерію.

На моє переконання, Суд мав дослідити легітимність мети дій законодавця при наділенні Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, під час здійснення повноважень із контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших

соціальних виплат. Суд мав виходити з того, що в частині другій статті 32 Конституції України визначено три конституційні цінності, задля забезпечення яких у випадках, визначених законом, дозволяється збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, — національна безпека, економічний добробут та права людини. Встановлення (підтвердження) мети наділення Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, задля забезпечення принаймні однієї з цих цінностей дає підстави для висновку про відповідність оспорюваних положень Кодексу частині другій статті 32 Конституції України та про помилковість висновків Суду, викладених у Рішенні.

Про легітимність мети наділення Міністерства вказаним правом.

Вперше розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено пунктом 40 відповідно до пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 24 грудня 2015 року № 914–VIII (далі — Закон № 914). Цей пункт було викладено в такій редакції: «Установити, що під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право отримувати інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані» (абзац перший); «для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб, якщо таку згоду надано іншому центральному органу виконавчої влади під час подання такої інформації» (абзац другий).

Пізніше Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20 грудня 2016 року № 1789–VIII, який набрав чинності з 1 січня 2017 року, абзац перший пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було викладено в такій редакції: «Установити, що під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування», а в абзаці другому виключено слова «якщо таку згоду надано іншому центральному органу виконавчої влади під час подання такої інформації».

Проект Закону № 914, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, розроблено з метою оптимізації видатків бюджету й узгодження норм Кодексу зі змінами до галузевого та податкового законодавства. Для досягнення саме такої мети законодавець доповнив розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу новим пунктом 40, яким, зокрема, унормував право Міністерства отримувати інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані, при реалізації повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Отже, згідно з Кодексом Міністерство має право на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, без згоди особи під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат (пункт 40

розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»); контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також серед іншого покликаний забезпечити досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень (пункт 3 частини першої статті 26 «Контроль та аудит у бюджетному процесі»). До речі, одним з основних завдань Міністерства, виконанню якого сприяє наділення його правом на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (підпункт 2 пункту 3 Положення про Міністерство, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375).

Окрему увагу, на мою думку, в аспекті питання, що розглядається, слід приділити юридичним позиціям Суду стосовно реалізації громадянами права на соціальний захист, оскільки деякі з них дають підстави для підтвердження легітимності мети наділення Міністерства правом на доступ до інформації, яка містить персональні дані, без згоди особи. І це не випадково, адже, як відомо, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13 Основного Закону України), що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

Так, у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 Суд зазначив, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України; при цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги — принципам пропорційності і справедливості (пункт 1 резолютивної частини).

У Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Суд вказав, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави. Таким чином, соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей (абзаци четвертий, восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Суд виходить з того, що за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги; це зобов'язує державу

дотримуватися частин першої, третьої статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

У Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 Суд наводить свою юридичну позицію, викладену в Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету, згідно з якою положення частини третьої статті 95 Конституції України стосовно прагнення держави до збалансованості бюджету України у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Суд вказав, що зміст права на соціальний захист, «гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48). Конституційний Суд України вважає, що 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. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На думку Конституційного Суду України, держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю» (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, аналіз чинного законодавства України, яке регламентує відносини в досліджуваній сфері, вказує на наявність легітимної мети надання Міністер-

ству права на отримання інформації, що містить персональні дані, під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат. Ця мета в розумінні частини другої статті 32 Конституції України полягає в забезпеченні економічного добробуту та прав людини. Такий висновок підтверджується і цілком узгоджується з конституційними положеннями та юридичними позиціями Суду.

Як зауважив Суд у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, «Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: «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 Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016)».

Як зазначалося в пункті 2 цієї окремої думки, у процесі верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, Міністерство лише здійснює комплекс заходів зі збору та перевірки достовірності інформації, яка впливає на визначення права на отримання та розмір державних виплат, а також виявлення невідповідних даних у автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах, базах даних та інших джерелах інформації про реципієнтів, тим самим, з одного боку, сприяючи підвищенню адресності державних виплат, оптимізації бюджетних видатків, економії бюджетних коштів, а з іншого — запобігаючи корупції та маніпуляціям у соціальній сфері як з боку громадян, які можуть надавати неправдиву інформацію з метою незаконного отримання соціальних виплат, так і з боку органів, які приймають рішення про надання особі права на отримання певних соціальних виплат.

Таким чином, сутнісний зміст права на повагу до приватного життя в разі отримання Міністерством інформації, що містить персональні дані, при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат не порушено, а отже, законодавець дотримав принципу пропорційності втручання в гарантовану статтею 32 Конституції України право на невтручання до особистого і сімейного життя. Наведене є суттєвим аргументом на підтвердження конституційності окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Підсумовуючи, зазначу, що викладені в окремій думці зауваження засвідчують: несистемний підхід Суду при розгляді питання про відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI

«Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу; недотримання Судом таких засад його діяльності, як повний і всебічний розгляд справи, обґрунтованість ухваленого ним рішення. На практиці реалізація Рішення може призвести до поширення таких неприємних явищ, як корупція та маніпуляції при призначенні соціальних виплат, наслідком чого може стати, з одного боку, порушення прав громадян на соціальний захист, а з другого — недотримання принципу адресності соціальної допомоги, нераціональне використання бюджетних коштів.

Суддя Конституційного Суду України

В. МОЙСИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія й аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) мають суб'єктивний та відносний характер;

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

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

вважаю за необхідне висловити заперечення щодо застосованої методології та концепції Рішення.

Заперечення щодо методології та концепції Рішення

Рішення є очевидно необґрунтованим через недотримання Конституційним Судом України в ході мотивації вимог стосовно необхідності доведення гіпотези щодо неконституційності норми, а отже, таким, що базується на припущенні неконституційності.

Логічна схема мотивації Рішення має такий вигляд: «диспозитивна норма» — «відсутність меж дискреції» — «відсутність передбачуваності застосування» — «юридична визначеність та заборона свавілля» — «невідповідність критерію якості закону» — «унеможливлення настання відповідальності держави за можливі зловживання» — «можливість призведення до порушення конституційного права».

Розглянемо кожен з елементів мотивації з точки зору їх обґрунтованості в контексті цієї справи.

Конституційний Суд України (далі — Суд) визначив оспорювану норму дискреційною на підставі того, що «під час здійснення повноважень з контролю ...

Міністерство фінансів України має право...». Отже, право Міністерства фінансів України Суд тлумачить як дискрецію, причому необмежену, «через відсутність будь-яких меж дискреції, встановленої законом, щодо подальших дій з інформацією». Таким чином, на думку Суду, неконституційною є не стільки дискреція, скільки відсутність вказівок законодавця на подальші дії з отриманою інформацією.

Однак незрозуміло, з яких причин, по-перше, законодавець взагалі повинен був це робити, а по-друге, робити саме в цій нормі чи, більш широко, в Кодексі. Очевидним є той факт, що будь-які законодавчі норми оцінюються з точки зору презумпції конституційності. Очевидним також є той факт, що усі державні органи зобов'язані дотримуватись у своїй правозастосовній практиці Конституції та законів України («діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга статті 19 Основного Закону України)). Крім цього, в таких випадках слід виходити з позиції добросовісності органів державної влади, оскільки елемент держави не може умисно працювати проти неї, а будь-яке недотримання законодавчих приписів державними органами слід розцінювати в контексті ненавмисності. В іншому випадку виникає логічна суперечність — частина системи, породжена самою системою для забезпечення її функціонування, працює навмисно проти системи в цілому.

Реалізуючи повноваження, передбачені оспорюваною нормою Кодексу, Міністерство фінансів України зобов'язане керуватись усім масивом законодавства України включно з Конституцією України, враховуючи в тому числі принцип верховенства права. Норму сформульовано з елементами дискреції через практичну необхідність, оскільки не всі випадки контролю потребують отримання передбаченої цією нормою інформації. «Подальші дії» — конструкція, яку обрав Суд для визначення неконституційності норми, сама є невизначеною. Якщо навіть вести мову про будь-які подальші дії, то вони обумовлені вимогами статті 19 Конституції України та нормами законодавства у цій сфері. Будь-які порушення цих приписів є очевидно незаконними.

Таким чином, помилкою Суду стало те, що він тлумачив оспорювану норму у відриві від Конституції та законодавства України, ніби вона існує сама по собі.

Суд вважає, що положення оспорюваної норми «не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля». Те, що «Конституційний Суд України констатує, що окремі положення суперечать частині другій статті 32 Конституції України», позбавлено будь-якого сенсу, оскільки ця норма Конституції України якраз і передбачає можливість для законодавчого врегулювання таких відносин, а отже, вона не стосується конституційності чи неконституційності оспорюваної норми. А критеріями такого регулювання є «інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Важко уявити, що законодавець, створюючи Кодекс, виходив з інших міркувань. Тобто зв'язку між статтями 8 та 32 Конституції України, в контексті якості закону, немає.

Отже, все зводиться до неконституційності норми по відношенню до статті 8 Конституції України, тобто верховенства права. Розглянемо, як застосована

логічна схема відповідає співвідношенню верховенства права та права Міністерства фінансів України отримувати інформацію.

Якість закону та його зв'язок з верховенством права має набагато складнішу конструкцію, ніж намагався представити Суд. З доктринальної точки зору якість закону є категорією суб'єктивною, тобто кожен дослідник на свій розсуд включає до неї ті чи інші елементи. Це можуть бути і відповідність суспільним потребам, і реальне регулювання суспільних відносин у відповідності з поставленими при прийнятті закону цілями, і необхідна умова дії норм права. Загалом, одні автори пов'язують такий термін зі здатністю відповідати економічним та іншим соціальним реаліям, інші вважають, що вихідною є філософська категорія «якості». У найширшому варіанті правова доктрина України оперує такими характеристиками якості закону: нормативність (містить норми права); верховенство (має вищу юридичну силу в системі всіх правових актів); пряма дія (наділення соціальних суб'єктів безпосередньо правами і обов'язками); фундаментальність (кожен закон має свій предмет регулювання); реальність (закон повинен чітко відображати дійсність, враховувати потреби та інтереси суспільства, а також прогресивні тенденції соціально-економічного, політичного, духовного розвитку країни); стабільність (є одним з основних параметрів його якості, а відсутність стабільності в чинному законодавстві негативно впливає на розвиток економічної, політичної, соціальної і духовної сфер життя суспільства); динамічність (закон повинен враховувати динамізм суспільного життя, зміни в різних його сферах, предмети законодавчого регулювання повинні оперативно відображатися у відповідних змінах і доповненнях до закону; своєчасність оновлення законодавства — найважливіший показник його якості); обов'язковість (забезпеченість чіткими заходами державного й іншого впливу, тобто закон повинен бути захищеним); ресурсозабезпеченість (закон буде якісним лише в тому випадку, якщо він забезпечений матеріальними, фінансовими, організаційними, інформаційними, ідеологічними, людськими та іншими ресурсами); ефективність (співвідношення між тими цілями, для досягнення яких було прийнято закон, і отриманим фактичним результатом дії цього закону); оптимальність дії (чітко визначає межі своєї дії в просторі, часі та коло осіб); системність (внутрішня узгодженість нормативно-правових приписів закону, що входять до його змісту); доступність (мова закону повинна бути точною, простою і зрозумілою); моральність (закон повинен відповідати нормам моралі); естетичність (привабливість викладу в законі норм права, його структури, вдала назва, розташування розділів, глав, статей, пунктів, частин і т. п.)¹.

Однак аналіз Рішення свідчить, що Суд пішов іншим шляхом, даючи характеристику якості закону, базуючись виключно на критеріях верховенства права. Такий підхід ґрунтується на практичній стороні функціонування закону, а вона знайшла своє найширше відображення в практиці Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), зокрема у справах *Kruslin v. France*, *Feldek v. Slovakia*, *Amann v. Suisse*, *Svyato Mykhailivska Parafia v. Ukraine*, *Rekvényi v. Hungary*, *Broniowski v. Poland*, *Gaweda v. Poland*, *Volokhy v. Ukraine*, де констатовано такі параметри якості закону: закон, який надає дискреційне право, має визначати

¹ Якість як принципова вимога дієвого закону / А. А. Мельник // Альманах права. — 2012. — Вип. 3. — С. 397–398.

межі здійснення такого права, хоча докладні правила та умови мають міститися в нормах субстантивного права; несуперечливість верховенству права, тобто має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, причому небезпека свавілля є очевидною, коли виконавча влада здійснює свої функції закрито; доступність та передбачення наслідків застосування; ступінь чіткості закону, який залежить від змісту цього документа, сфери, на яку поширюється цей закон, а також кількості та статусу тих, кому закон адресований; точність, достатня для того, щоб надати змогу регулювати свою поведінку; положення закону повинні бути передбачуваними та надавати достатньо гарантій проти свавільного застосування; якість закону пов'язана з достатньою чіткістю встановлення ним тих чи інших обставин, на підставі яких діють державні органи; положення є достатньо чітким у переважній більшості справ, що їх розглядали національні органи.

Аналіз Рішення дозволяє стверджувати, що Суд у мотивації Рішення частково врахував лише перший та другий параметри вказаних узагальнень. Така частковість повністю змінила сенс практики ЄСПЛ, оскільки наявність дискреції компенсується правилами та умовами, які мають міститися в нормах субстантивного права, а сваволя очевидна лише у випадках реалізації закритих функцій. Таким чином, Суд інтерпретував практику ЄСПЛ на власний розсуд, чим змінив її сенс на протилежний.

У Рішенні Суд зазначив, що «окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя». Ключовим критерієм доведення неконституційності, таким чином, виступає можливість настання наслідків. Застосування категорії «може» чітко вказує на те, що висновок Суду базується на припущенні. А припущення — це ніщо інше як судження, для якого не було знайдено доказу. Припущення не може вважатися аргументом при доведенні неконституційності, оскільки потребує доведення. Суд висловив гіпотезу, що можуть бути певні наслідки від застосування норми, базуючись на неочевидних доводах щодо зв'язку дискреції, якості закону та верховенства права. Не слід забувати, що з точки зору логіки гіпотеза — це прийом пізнавальної діяльності, що є здогадом, тобто положення, яке тимчасово вважається можливо істинним, поки не встановлено істину. Істина, яка в свою чергу є антонімом брехні, хиби або фальші, передбачає можливість емпіричної або теоретичної перевірки висновків. Теоретичний базис доведення неконституційності в Рішенні відверто суперечливий. Емпірично перевірити висновки Суду неможливо. Таким чином, Рішення не відповідає критерію істинності.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень частини другої статті 8, другого речення
частини четвертої статті 16
Закону України «Про звернення громадян»
(справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними)

м. Київ
11 жовтня 2018 року
№ 8-р/2018

Справа № 1-124/2018(4976/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича — доповідача,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами.

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

У С Т А Н О В И В:

1. До Конституційного Суду України звернувся Уповноважений Верховної Ради України з прав людини з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про звернення громадян», прийнятого Верховною Радою України 2 жовтня 1996 року за № 393/96–ВР, (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 47, ст. 256) зі змінами (далі — Закон), а саме: частини другої статті 8, за якою звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються; другого речення частини четвертої статті 16, згідно з яким скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, оспорювані положення Закону встановлюють обмеження для осіб, визнаних судом недієздатними, у реалізації передбаченого статтею 40 Конституції України права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вважає, що положення частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону ставлять недієздатних осіб у менш сприятливе становище порівняно з іншими громадянами України, оскільки позбавляють їх прав висловлювати свою думку щодо діяльності органів державної влади, просити про сприяння реалізації закріплених у Конституції та законах України прав та інтересів, повідомляти про порушення чинного законодавства, вносити клопотання про визнання за ними відповідного статусу, вимагати поновлення порушених прав та захисту законних інтересів.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що положення частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону не відповідають частині першій статті 3, частинам першій та другій статті 24, статті 40 Конституції України.

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

У Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймають-

ся на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша та друга статті 8 Основного Закону України).

Визначення у Конституції України людини як найвищої соціальної цінності в Україні покладає обов'язок як на державу, так і на її громадян виявляти необхідну повагу до кожної людини. Частиною першою статті 68 Основного Закону України передбачено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Право на людську гідність, що є одним з основоположних прав людини, зумовлює можливість реалізації всіх інших прав і свобод людини і громадянина і не може бути ні обмежене, ні скасоване (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99). Утвердження цього права, у свою чергу, покладає на державу обов'язок забезпечити відповідні механізми (процедури) для участі особи в державному та суспільному житті, для реалізації нею належних їй від народження прав і свобод, а також їх захисту й відновлення у разі порушення.

У Рішенні від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, що право людини на повагу до її гідності, як і її право на життя, є невід'ємним, невідчужуваним, непорушним та підлягає безумовному захисту з боку держави; у статтях 27, 28 Конституції України інституціалізовано не лише негативний обов'язок держави утримуватися від діянь, які посягали б на права людини на життя та повагу до її гідності, а й позитивний обов'язок держави, який полягає, зокрема, в забезпеченні належної системи національного захисту конституційних прав людини шляхом розроблення відповідного нормативно-правового регулювання; впровадженні ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини; створенні умов для реалізації людиною її фундаментальних прав і свобод; гарантуванні порядку відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень конституційних прав людини; забезпеченні невідворотності відповідальності за порушення конституційних прав людини (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

3. Згідно зі статтею 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Системний розгляд положень статті 40 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями її статей 21, 23, частини другої її статті 24 дає підстави стверджувати, що визначене у названій статті право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів належить усім — кожній людині (будь-якому громадянину України, іноземцю, особі без громадянства) незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, у тому числі незалежно від стану здоров'я.

У частині першій статті 64 Основного Закону України встановлено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Так, оскільки у Конституції України закріплено, що недієздатні громадяни не мають права голосу на виборах і референдумах (стаття 70), то до них застосовуються обмеження, передбачені у статтях 72, 76, 81, 103 Основного Закону України. Конституційний Суд України в Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 вказав, що визнання особи недієздатною не може позбавляти її інших конституційних прав і свобод чи обмежувати їх у спосіб, що нівелює їхню сутність (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України також зазначає, що за положеннями Конституції України реалізація громадянами їх конституційного права брати участь в управлінні державними справами, що включає рівне право доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38), може бути унеможливлена також станом здоров'я, у тому числі не обов'язково таким, за якого особа визнається недієздатною. Так, в Основному Законі України передбачено дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі визнання його судом недієздатним (пункт 3 частини другої статті 81), а Президента України — у разі неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я (пункт 2 частини другої статті 108); неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я є також підставою для звільнення з посади судді (пункт 1 частини шостої статті 126) та судді Конституційного Суду України (пункт 1 частини другої статті 149¹).

Отже, Основний Закон України допускає запровадження тимчасових обмежень для громадян у реалізації ними політичного за змістом права брати участь в управлінні державними справами. Підставами для таких обмежень у Конституції України передбачено як стан здоров'я громадянина, що унеможливорює виконання ним повноважень на певних посадах, навіть за умови дієздатності такого громадянина, так і визнання його судом недієздатним. Разом із тим ці конституційні обмеження не поширюються на особисті, соціальні, культурні та інші права і свободи людини.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що стаття 40 Конституції України не передбачає можливості обмеження права кожної людини на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

4. Загальні засади реалізації конституційного права на звернення визначено, зокрема, Законом, який, як вказано в його преамбулі, забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Згідно із Законом право на подання звернення мають як громадяни України, так і особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, якщо інше не передбачено міжнародними договорами (частина третя статті 1).

Під зверненнями громадян у Законі розуміють викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (частина перша статті 3).

Пропозицією (зауваженням) вважається звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (частина друга статті 3 Закону).

Заявою (клопотанням) є звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності; клопотання — письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо (частина третя статті 3 Закону).

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (частина четверта статті 3 Закону).

Згідно зі статтею 40 Конституції України та вимогами до звернення, встановленими статтею 5, частиною першою статті 7 Закону, розгляд адресатами (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) звернень у формі пропозицій, заяв та скарг не передбачає з'ясування ними даних про стан здоров'я особи, які не стосуються звернення, зокрема необхідності підтвердження її дієздатності.

Особливості порядку звернення із заявою та скаргою та їх розгляду у відповідних сферах правовідносин визначаються законами України (стаття 12 Закону).

Отже, закріплений статтею 40 Конституції України інститут права на звернення має комплексний характер. Його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення.

5. Фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними (частина перша статті 39 Цивільного кодексу України); порядок розгляду судом справ про визнання судом фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи визначено у главі 2 розділу IV «Окреме провадження» (статті 295–300) Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України).

Конституційний Суд України вже вказував на те, що недієздатні особи є особливою категорією людей (фізичних осіб), які внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу тимчасово або постійно не можуть самостійно на власний розсуд

реалізувати майнові та особисті немайнові права, виконувати обов'язки й нести юридичну відповідальність за свої діяння; недієздатним особам мають надаватися правові можливості для задоволення індивідуальних потреб, реалізації та захисту їх прав і свобод (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Отже, визнання фізичної особи судом недієздатною не означає автоматичного позбавлення її правоздатності — здатності мати права та обов'язки у відповідних сферах правовідносин, у тому числі передбаченого статтею 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

6. За приписами частин першої і другої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Конституційний Суд України визначив, що «гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним» (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Загальною декларацією прав людини 1948 року гарантується, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах; кожна людина повинна мати всі права і всі свободи незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища (статті 1, 2); всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом; усі люди мають право на рівний захист від будь-якої дискримінації, що порушує цю декларацію, і від будь-якого підбурювання до такої дискримінації (стаття 7).

При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (пункт 2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року). Аналогічні положення закріплені також у статті 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року.

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Принципи захисту осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» від 18 лютого 1992 року № 46/119 визначено, що до усіх осіб, які страждають психічними захворюваннями або вважаються такими, слід ставитися гуманно і з повагою до гідності, яка є властивою людській особистості (пункт 2 принци-

пу 1); кожна людина з психічним захворюванням повинна мати право користуватися всіма громадянськими, політичними, економічними, соціальними та культурними правами, як це визнано у Загальній декларації прав людини 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року та інших відповідних документах, наприклад Декларації про права інвалідів 1975 року і Зводі принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув'язненню будь-яким чином, 1988 року (пункт 5 принципу 1).

Реалізація особою визначеного у статті 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб являє собою заснований на осмисленому волевиявленні її акт вступу у правовідносини (шляхом особистого звернення чи направлення письмового звернення за передбаченими законом правилами компетенції, із зазначенням у ньому прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, викладенням суті порушених питань, підписаного та складеного відповідно до вимог, закріплених у статті 5 Закону) із зазначеними суб'єктами публічної влади для досягнення певної мети. Щоб звернення за формою та змістом відповідало вказаним вимогам Закону, суб'єкт звернення при реалізації названого права має усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду (частина перша статті 7 Закону).

Стаття 8 Закону закріплює, що не підлягають розгляду: письмові звернення без зазначення місця проживання, не підписані авторами, а також такі, з яких неможливо встановити авторство (анонімні) (частина перша); повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачені статтею 17 Закону; звернення осіб, визнаних судом недієздатними (частина друга).

Конституційний Суд України вважає, що обмеження щодо реалізації конституційного права на звернення не можуть пов'язуватися лише із визнанням особи недієздатною. Такі обмеження мають встановлюватися виключно на підставі приписів Конституції 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 Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016). В іншому випадку такі обмеження є свавільними та несправедливими.

Держава, виконуючи свій головний обов'язок — утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) — повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулю-

вання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб, до яких належать, зокрема, особи з психічними розладами (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Таким чином, законодавець має запровадити ефективні механізми реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи, визнаної судом недієздатною, у тому числі належного цій особі конституційного права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів.

7. Згідно зі статтею 55 Основного Закону України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина шоста), звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина третя).

Статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), яка є частиною національного законодавства України (частина перша статті 9 Конституції України), гарантовано кожному, чий права та свободи, визнані в Конвенції, були порушені, мати право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Європейський суд з прав людини неодноразово визнавав порушення державами-відповідачами положень Конвенції через відсутність адекватних засобів правового захисту для людей з обмеженими можливостями (*C.B. v. Romania*, §§ 65–67; *Parascineti v. Romania*, §§ 34–38; і *B. v. Romania* (no. 2), § 97). У рішенні у справі «*Stanev v. Bulgaria*» від 17 січня 2012 року Європейський суд з прав людини висловив думку, що будь-який захисний захід повинен, наскільки це можливо, відобразити побажання осіб з психічними розладами, здатних виразити свою волю. Невзяття їхньої думки до уваги може призвести до ситуації зловживання і перешкоди здійсненню прав вразливих осіб. Тому будь-який захід, прийнятий без попереднього обговорення з відповідною особою, вимагає, як правило, ретельного вивчення (§ 153). У рішенні у справі «Наталія Михайленко проти України» («*Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine*») від 30 травня 2013 року Європейський суд з прав людини визнав порушення права заявниці на справедливий суд, гарантованого пунктом 1 статті 6 Конвенції, з огляду на те, що законодавство України на той час не передбачало права осіб, визнаних недієздатними, на безпосередній самостійний доступ до суду з метою поновлення своєї цивільної дієздатності (§ 39).

Згідно з Конвенцією про права осіб з інвалідністю (2006 рік) до осіб з інвалідністю належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які при взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими (абзац другий статті 1); держави-учасниці забезпечують, щоб усі заходи, пов'язані з реалізацією правоздатності, передбачали належні та ефективні гарантії недопущення зловживань відповідно до міжнародного права з прав людини; такі

гарантії повинні забезпечувати, щоб заходи, пов'язані з реалізацією правоздатності, орієнтувалися на повагу до прав, волі та переваг особи, були вільні від конфлікту інтересів і недоречного впливу, були співрозмірними обставинам цієї особи й пристосовані до них, застосовувалися протягом якомога меншого строку й регулярно перевірялися компетентним, незалежним та безстороннім органом чи судовою інстанцією; ці гарантії повинні бути пропорційними мірі, якою такі заходи зачіпають права та інтереси цієї особи (пункт 4 статті 12).

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Принципи захисту осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» від 18 лютого 1992 року № 46/119 зазначено, що всі особи, які страждають психічним захворюванням або вважаються такими, мають право на захист від економічної, сексуальної та інших форм експлуатації, зловживань фізичного чи іншого характеру і поводження, що принижує людську гідність (пункт 3 принципу 1); кожна людина, яка страждає психічним захворюванням, має право, наскільки це можливо, жити і працювати в суспільстві (принцип 3); кожний пацієнт і колишній пацієнт мають право оскарження відповідно до процедур, визначених внутрішньодержавним законодавством (принцип 21).

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 23 лютого 1999 року № R(99)4 про принципи, що стосуються юридичного захисту недієздатних повнолітніх осіб, рекомендує урядом держав-членів передбачити або удосконалити у своїх законодавствах положення, зокрема, про те, щоб належні заходи захисту або інші юридичні заходи, що використовуються для охорони особистих або майнових інтересів недієздатних повнолітніх осіб, були доступні в невідкладних випадках (пункт 2 принципу 2); національне законодавство має визначати, які юридично значимі дії зазначених осіб мають настільки особистий характер, що їх здійснення представником є неможливим (пункт 1 принципу 19).

8. Законодавством України передбачено певні механізми реалізації недієздатними особами своїх прав і свобод, а також їх захисту шляхом самостійного звернення до уповноважених органів та/або посадових осіб.

Відповідно до Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III особи, яким надається психіатрична допомога, під час перебування у закладі з надання психіатричної допомоги, закладі соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, мають право на звернення з питань надання психіатричної допомоги безпосередньо до керівника або завідуючого відділенням закладу з надання психіатричної допомоги, закладу соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, або навчального закладу для спеціального навчання з питань надання психіатричної допомоги, соціального захисту, соціальних послуг, виписки із закладу з надання психіатричної допомоги, закладу соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, або навчального закладу для спеціального навчання та додержання прав, передбачених цим законом (абзац восьмий частини четвертої статті 25), а також на оскарження рішень, дій чи бездіяльності осіб, які порушують їх права, свободи та законні інтереси при наданні психіатричної допомоги, здійсненні соціального захисту, наданні соціальних послуг або проходженні спеціального навчання, за вибором таких громадян, до власника закладу з надання психіатричної допомоги, закладу соціального захисту

осіб, які страждають на психічні розлади, спеціального навчального закладу або уповноваженого ними органу, або у порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи, або безпосередньо до суду (частина перша статті 32).

Частиною четвертою статті 300 ЦПК України встановлено, що скасування рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, яка була визнана недієздатною, в разі її видужання або значного поліпшення її психічного стану здійснюється за рішенням суду на підставі відповідного висновку судово-психіатричної експертизи за заявою опікуна, членів сім'ї, органу опіки та піклування або самої особи, визнаної недієздатною.

Необхідність забезпечення максимальної реалізації особами, визнаними судом недієздатними, конституційних прав і свобод обумовлює потребу існування законодавчих гарантій можливостей для особистого (самостійного) звернення таких осіб до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів на підставі статті 40 Конституції України. Законодавство не може виключати безпосереднього (самостійного) звернення особи, визнаної судом недієздатною, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до статті 101 Основного Закону України зобов'язаний здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод кожної людини і громадянина.

На законодавчому рівні має існувати ефективна система правових норм, яка, з одного боку, забезпечуватиме реалізацію особами, визнаними судом недієздатними, права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а з іншого — надаватиме можливість таким органам та особам не розглядати очевидно беззмістовні звернення.

9. Відповідно до частини другої статті 8 Закону не розглядаються звернення осіб, визнаних судом недієздатними, у тому числі й ті, які відповідають установленим Законом вимогам до таких звернень. Уповноважені посадові або службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування звільняються від обов'язку щодо розгляду заяв, клопотань, скарг цієї категорії осіб.

Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що при законодавчому регулюванні є недопустимим запровадження положень, відповідно до яких посадові або службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування не розглядають будь-які звернення осіб лише з підстави їх визнання недієздатними згідно з рішенням суду.

Ураховуючи те, що психічний стан особи, визнаної судом недієздатною, може динамічно змінюватися, її звернення може не розглядатися тільки тоді, коли за результатами вивчення адресатом його змісту буде виявлено нездатність заявника усвідомлено викладати суть порушених питань і дотримуватися інших вимог до звернень громадян, закріплених у статтях 5 і 6 Закону (зазначення у зверненні прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, його підписання із вказівкою дати, оформлення мовою, прийнятною для сторін, тощо). Тобто підставою для того, щоб органи державної влади, органи місцевого самовряду-

вання, їх посадові та службові особи не розглядали відповідні звернення, може бути не визнання судом недієздатною фізичної особи, а недотримання такою особою передбачених Законом вимог до змісту та форми звернень, які стосуються усіх.

Повне, без винятку, обмеження права на звернення, що встановлене частиною другою статті 8 Закону, позбавляє осіб, визнаних судом недієздатними, ефективного юридичного механізму, необхідного для реалізації ними конституційних прав і свобод, захисту та поновлення цих прав і свобод у разі порушення.

Передбачене частиною другою статті 8 Закону повне позбавлення осіб, визнаних судом недієздатними, права на звернення не забезпечує розумного і пропорційного співвідношення між застосованим обмеженням цього конституційного права та переслідуваною метою недопущення перевантаження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб зазначених органів у демократичній правовій державі, якою є Україна, оскільки ці особи втрачають можливість реалізувати вказане конституційне право, у тому числі звертатися з питань щодо порушення своїх прав і свобод, їх захисту та поновлення до уповноважених законом органів і осіб.

Виходячи з наведеного положення частини другої статті 8 Закону, згідно з якими звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються, не відповідають приписам статей 3, 40, частин третьої та шостої статті 55 Конституції України.

10. У другому реченні частини четвертої статті 16 Закону встановлено, що скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками. Отже, особа, визнана судом недієздатною, може реалізувати своє право на звернення у формі скарги, гарантоване статтею 40 Основного Закону України, виключно за допомогою законного представника. Така особа позбавлена можливості самостійно реалізувати вказане конституційне право.

Передбачений законодавством представницький спосіб захисту прав, свобод і законних інтересів особи, визнаної судом недієздатною, є додатковим засобом захисту її прав, свобод і законних інтересів. Однак за неналежного виконання законними представниками їх обов'язків або зловживання ними своїми правами захист та/або поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб, визнаних судом недієздатними, є неможливим у зв'язку з відсутністю в Законі положень, які дозволяли б подання іншим, крім законного представника, суб'єктом відповідної скарги в інтересах таких осіб, а також самою особою, визнаною судом недієздатною.

Отже, встановлений другим реченням частини четвертої статті 16 Закону порядок подання скарги в інтересах недієздатних осіб, який виключає можливість подання такими особами скарги самостійно, не забезпечує реалізації недієздатними особами права на звернення, передбаченого статтею 40 Конституції України. Крім того, законодавче закріплення виключно представницького способу реалізації особами, визнаними судом недієздатними, права на звернення не усуває вказаного обмеження (фактично повної заборони) розгляду звернень таких осіб, оскільки реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів людини, які забезпечуються шляхом звернення до органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, не можуть завжди і повністю залежати від волі іншої людини.

У зв'язку з цим положення другого речення частини четвертої статті 16 Закону суперечить статтям 3, 40 Конституції України, оскільки воно позбавляє недієздатних осіб можливості самостійно подати скаргу до уповноважених органів, їх посадових і службових осіб для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами, а саме:

— частини другої статті 8, за яким не розглядаються «звернення осіб, визнаних судом недієздатними»;

— другого речення частини четвертої статті 16 стосовно звернення зі скаргою в інтересах недієздатних осіб лише їх законними представниками.

2. Положення частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Верховній Раді України привести положення Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами щодо реалізації особами, визнаними судом недієздатними, конституційного права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у відповідність до Конституції України та 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» та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• Summary to the Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine № 8-r/2018 dated October 11, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on conformity to the Constitution (constitutionality) of specific provisions of Article 8.2, the second sentence of Article 16.4 of the Law of Ukraine «On Citizens' Appeals» (case on appeals of persons declared as incapacitated by the court)

According to Article 40 of the Constitution, everyone has the right to file individual or collective written petitions, or to personally appeal to bodies of state power, bodies of local self-government, and to the officials and officers of these bodies, that are obliged to consider the petitions and to provide a substantiated reply within the term established by law.

The systemic consideration of the provisions of Article 40 of the Constitution, in connection with the provisions of its Articles 21, 23, 24.2, gives grounds for asserting that the right, defined in the given article, to send individual or collective written appeals or personally appeal to bodies of state power, bodies of local self-government and to the official and officers of these bodies belong to everyone - to every person (any citizen of Ukraine, a foreigner, a stateless person) regardless of the characteristics of race, colour, political, religious and other beliefs, sex, ethnicity or social origin, property, residence, language or other characteristics, including the matter of health.

Article 64.1 of the Fundamental Law stipulates that the constitutional human and citizen's rights and freedoms shall not be restricted, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine. So, since the Constitution of Ukraine states that incapacitated citizens do not have the right to vote in elections and referendums (Article 70), then they shall be subject to the restrictions provided for in Articles 72, 76, 81, and 103 of the Fundamental Law.

According to the provisions of the Constitution, Citizens have the right to participate in the administration of state affairs, in All-Ukrainian and local referendums, to freely elect and to be elected to bodies of state power and bodies of local self-government (Article 38), may also be made impossible by reasons of health, including not necessarily such, for which the person is considered incapacitated. Thus, the Fundamental Law provides for the early termination of the powers of a people's deputy if he/she is declared incapacitated by the court (Article 81.2.3), and the President of Ukraine — in case of inability to exercise his or her powers for reasons of health (Article 108.2.2); inability to exercise his or her authority for reasons of health is also a ground for dismissal of a judge (Article 126.6.1) and a judge of the Constitutional Court (Article 149¹.2.1).

Hence, the Fundamental Law allows the introduction of temporary restrictions for citizens in the implementation of their political, as to its content, the right to participate in the management of public affairs. The grounds for such restrictions in the Constitution include both a state of health of the citizen, which makes it impossible to exercise his/her powers in certain positions, even if this citizen is capable of functioning, and his/her recognition by the court as incapacitated. Yet, these constitutional limitations do not apply to personal, social, cultural and other human rights and freedoms.

The Constitutional Court draws attention to the fact that Article 40 of the Constitution does not provide for the possibility of limiting the right of every person to apply to bodies of state power, bodies of local self-government, their officials and officers.

The general principles of the implementation of the constitutional right to appeal are defined, in particular, by the Law, which, as stated in its preamble, provides citizens with the opportunity to participate in the management of state and public affairs, to influence the improvement of the work of state authorities and bodies of local self-

government, enterprises, institutions, organisations regardless of ownership, to uphold their rights and legitimate interests and restore them in case of violation.

According to the Law, citizens of Ukraine, as well as persons who are not Ukrainian citizens and are legally residing in its territory shall have the right to appeal, unless otherwise provided by international agreements (Article 1.3).

The Law understands the appeals of citizens as the proposals (remarks), statements (petitions) and complaints set forth in writing or orally (Article 3.1).

The institution of the right to appeal enshrined in Article 40 of the Constitution, has complex character. It is formed by legal means (tools) of different nature and purpose, the aim of which is to ensure that each person implements his or her rights and freedoms, as well as their upholding, protection and restoration in case of violation.

A physical person may be declared incapacitated by a court if, due to a chronic, persistent mental disorder, he or she is not able to realise the significance of his/her actions and/or manage them (Article 39.1 of the Civil Code); the procedure for review by the court of cases of declaring by a court of a physical person to be incapacitated and renewal of civil capacity of an individual is specified in Section 2 of Chapter IV «Separate Proceedings» (Articles 295–300) of the Code of Civil Procedure.

Declaration of a physical person by a court as incapacitated does not mean the automatic deprivation of his/her legal capacity — the ability to have rights and obligations in the relevant areas of legal relations, including the right provided for by Article 40 of the Constitution to appeal to state authorities, local self-government bodies, their officials and officers.

Under the provisions of Articles 24.1, 24.2 of the Constitution, citizens have equal constitutional rights and freedoms and are equal before the law; there can be no privileges or restrictions based on race, colour, political, religious or other beliefs, sex, ethnic or social origin, property status, place of residence, language or other grounds.

The implementation by a person of the right established in Article 40 of the Constitution to appeal to bodies of state power, bodies of local self-government, and to the officials and officers of these bodies is based on a meaningful will declaration of his/her act of entering into a legal relationship (by way of personal appeal or sending a written application in accordance with the rules of competence prescribed by law, with indication of the surname, name, patronymic, place of residence, statement of the essence of the issues raised, signed and drawn up in accordance with the requirements set forth in Article 5 of the Law) with these subjects of public authority for a particular purpose. In order to comply with the prescribed requirements of the Law in accordance with the form and content, the subject of the appeal in the implementation of the named right should be aware of the significance of his/her actions and manage them.

Article 8 of the Law stipulates that the following shall not be subject to consideration: written appeals without a place of residence, not signed by the authors, as well as those from which it is impossible to establish authorship (anonymous) (Article 8.1); repeated appeals by the same body from the same citizen on the same issue, if the first has been resolved in essence, as well as those appeals, the terms of consideration of which are provided for in Article 17 of the Law; appeal of persons declared as incapacitated by the court (Article 8.2).

The legislator should introduce effective mechanisms for the implementation and protection of the rights, freedoms and interests of a person declared as incapacitated by the court, including the constitutional right of this person to appeal to the bodies of state authority, local self-government, officials and officers of these bodies.

According to Article 55 of the Fundamental Law, everyone has the right to protect his/her rights and freedoms from violations and illegal encroachments (Article 55.6) by any means not prohibited by law, apply for the protection of their rights to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Article 55.3).

Article 13 of the 1950 Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which forms a part of national law (Article 9.1 of the Constitution), guarantees to everyone whose rights and freedoms recognised in the Convention have been violated, the right to an effective remedy in a national body, even if such a violation was committed by persons who have exercised their official authority.

The legislation provides for certain mechanisms for the implementation of the rights and freedoms by ineligible persons, as well as their protection by means of independent appeal to authorised bodies and/or officials.

Article 300.4 of the Code of Civil Procedure establishes that the cancellation of a court decision declaring a physical person incapacitated and resuming civil capacity of an individual who was declared incapacitated, in case of recovery or significant improvement of mental state, shall be carried out by a court decision on the basis of the relevant opinion of the forensic examination on the application guardian, family members, body of guardianship and guardianship or the person declared as incapacitated.

The need to ensure the maximum realisation, by persons declared incapacitated by the court of the constitutional rights and freedoms necessitates the existence of legislative guarantees of the possibilities for personal (independent) appeal of such persons to bodies of state power, bodies of local self-government and officials and officers of these bodies on the basis of Article 40 of the Constitution. Legislation cannot exclude direct (independent) appeal of a person declared incapacitated by the court to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, who, in accordance with Article 101 of the Constitution, is required to exercise parliamentary control over the observance of the constitutional rights and freedoms of every person and citizen.

At the legislative level, there should be an effective system of legal norms which, on the one hand, will ensure the implementation of the rights of persons declared incapacitated by the court, the right to apply to the bodies of state power, local self-government bodies and officials and officers of these bodies, and on the other hand, will enable such authorities and individuals not to consider obviously meaningless appeals.

According to Article 8.2 of the Law, no appeal by persons declared incapacitated by the court, including those that meet the requirements established by the Law for such appeals shall be considered. Authorised officials or officers of state bodies and local self-government bodies are exempted from the duty to examine applications, petitions, complaints of this category of persons.

The Constitutional Court proceeds from the fact that under legislative regulation it is inadmissible to introduce provisions according to which officials or officers of state

bodies and bodies of local self-government do not consider any appeals of persons only on the grounds of incapacitation declared by the court decision.

Given that the psychological state of a person declared incapacitated by the court can change dynamically, its application may not be considered only if, after the examination of the addressee of its contents, the inability of the applicant to deliberately explain the nature of the issues raised and to adhere to other requirements to the appeals of citizens enshrined in Articles 5 and 6 of the Law (indication in the application of the surname, name, patronymic, place of residence, its signing with indication of the date, registration in a language acceptable to the parties, etc.). That is, the reason for the failure of the bodies of state power, bodies of local self-government, their officials and officers to consider relevant applications may not be the recognition by a court of an incapacitated individual, but the failure to comply with such requirements by the person with the content and form of appeals that apply to all.

Complete, without exception, restriction of the right to appeal, established by Article 8.2 of the Law, deprives persons declared incapacitated by the court, of an effective legal mechanism necessary for the exercise of their constitutional rights and freedoms, protection and renewal of these rights and freedoms in case of violation.

Article 8.2 of the Law which provides for the total deprivation of the persons declared incapacitated by the court, of the right to appeal does not provide a reasonable and proportional correlation between the restrictions applied by this constitutional right and the persecuted purpose of preventing the overload of the bodies of state power, local self-government, officials and officers of the said bodies in a democratic state governed by the rule of law, which is Ukraine, since these persons lose the opportunity to implement the specified constitutional right, including to apply as to the violation of their rights and freedoms, their protection and renewal to bodies and persons authorised by law.

Proceeding from the above provision of Article 8.2 of the Law, according to which appeals of persons declared incapacitated by the court are not considered, do not meet the requirements of Articles 3, 40, 44.3, 55.6 of the Constitution.

The second sentence of Article 16.4 of the Law provides that a complaint in the interests of incapacitated persons shall be submitted by their legal representatives. Consequently, a person declared incapacitated by the court can exercise his/her right to apply in the form of a complaint, guaranteed by Article 40 of the Fundamental Law, solely through the legal representative. Such a person is deprived of the opportunity to independently implement the specified constitutional right.

The law provides for a representative way of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of a person declared incapacitated by the court, which is an additional means of protecting his/her rights, freedoms and legitimate interests. However, due to improper fulfilment by lawful representatives of their duties or their abuse of rights, the protection and/or restoration of violated rights, freedoms and legal interests of persons declared incapacitated by the court is impossible in connection with the absence of provisions in the Law that would allow submission to others, in addition to the legal representative, the subject of the respective complaint in the interests of such persons, as well as the person himself declared incompetent by the court.

Consequently, the second sentence of Article 16.4 of the Law establishes the procedure for filing a complaint in the interests of incapacitated persons, which

excludes the possibility of submitting such complaints on their own, does not ensure the implementation of the right of appeal by incapacitated persons under Article 40 of the Constitution. In addition, the legislative consolidation of the exclusively representative way of implementation by persons who are declared incapacitated by the court, the right to appeal does not eliminate the said restriction (in effect, a total prohibition) of considering the appeals of such persons, since the realisation and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of the person, which are provided through appeals to the state authorities, bodies of local self-government, officials and officers of these bodies, cannot always and completely depend on the will of another person.

In this regard, the provisions of the second sentence of Article 16.4 of the Law contradict Articles 3, 40 of the Constitution, since it deprives incapacitated persons of the possibility to independently submit a complaint to the authorised bodies, their officials and officers for the protection of their rights, freedoms and legitimate interests.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as non-conforming with the Constitution (unconstitutional) the provisions of the Law «On Citizens' Appeals», namely, Article 8.2, according to which «the appeals of persons declared incapacitated by the court» are not considered; the second sentence of Article 16.4 regarding the filing of a complaint in the interests of incapacitated persons only by their legal representatives.

The provisions of Article 8.2, the second sentence of Article 16.4 of the Law «On Citizens' Appeals», declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption by the Constitutional Court of this Decision.

The Verkhovna Rada shall bring the provisions of the Law «On Citizens' Appeals» in relation to the implementation by the persons who have been declared incapacitated by the court of the constitutional right to appeal to the bodies of state power, local self-government, their officials and civil servants in conformity to the Constitution of Ukraine and this Decision.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 11-rp/99 dated December 29, 1999 in the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine on conformity of the provisions of Articles 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ of the Criminal Code of Ukraine in the part that provides for the death penalty as a form of punishment (the case on the death penalty) to the Constitution of Ukraine (constitutionality);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 8-rp/2007 dated October 16, 2007 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 23 of the Law «On civil service», Article 18 of the Law «On service in bodies of local self-government», Article 42 of the Law «On diplomatic service» (case on the boundary age for tenure in civil service and service in bodies of local self-government);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 2-rp/2016 dated June 1, 2016 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

of the provision of the third sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care» (case on judicial control over hospitalisation of disabled persons to psychiatric institution);

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r/2018 dated April 24, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of the provisions of Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine with the Constitution of Ukraine;

Universal Declaration of Human Rights 1948;

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

1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;

1966 International Covenant on Civil and Political Rights;

1975 Declaration on the Rights of Disabled Persons;

1988 Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment;

Resolution of the UN General Assembly «The Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care» (MI Principles) № 46/119 dated February 18, 1992;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «C. B. v. Romania», application № 21207/03 dated April 20, 2010;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «Parascineti v. Romania», application № 32060/05 dated March 13, 2012;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «B. v. Romania (no. 2)», application № 1285/03 dated February 19, 2013;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «Stanev v. Bulgaria», application № 36760/06 dated January 17, 2012;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine», application № 49069/11 dated May 30, 2013;

2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD);

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe № R(99)4 dated February 23, 1999 on the principles governing the legal protection of incapacitated adults.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»

м. Київ
7 листопада 2018 року
№ 9-р/2018

Справа № 1-3/2018(2717/14)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, доповідача,
Головатого Сергія Петровича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII.

Заслухавши суддю-доповідача Шевчука С. В., представника суб'єкта права на конституційне подання Долженкова О. В., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О., представника Кабінету Міністрів України — Міністра соціальної політики України Розенка П. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. До Конституційного Суду України звернулися 50 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», прийнятого Верховною Радою України 27 березня 2014 року за № 1166–VII, (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 20–21, ст. 745) (далі — Закон № 1166), якими передбачено внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–XII зі змінами (далі — Закон № 2811), а саме:

«1) пункт 3 частини першої статті 3 виключити;

2) текст статті 12 викласти у такій редакції:

«Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»;

3) у статті 12³ слово «першої» виключити;

4) розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку» виключити».

Автори клопотання вважають, що оспорювані положення Закону № 1166 не відповідають частині другій статті 8, статті 21, частинам другій, третій статті 22, частині першій статті 46 Конституції України.

Згідно з підпунктами 1, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166 у Законі № 2811 виключено пункт 3 частини першої статті 3, у якому було передбачено, що сім'ям з дітьми призначається державна допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку», який містив положення щодо права на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 13), умов призначення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 14), розміру допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 15).

Частиною першою статті 15 Закону № 2811 у редакції до внесення змін Законом № 1166 було передбачено, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 130 гривень.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, виходить з такого.

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3);

держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13). Вказані положення визначають, зокрема, соціальну орієнтованість держави, що є важливою конституційною гарантією соціальних прав людини в Україні.

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 Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Відповідно до Конституції України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, у тому числі, правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям (частина третя статті 24); громадяни мають право на соціальний захист (частина перша статті 46); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51).

Держава зобов'язана 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; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків (абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Конституційний Суд України вважає, що з метою виконання конституційного обов'язку щодо утвердження соціальних прав держава має не лише створити систему соціального захисту, а й забезпечити її належне функціонування. Ця система повинна гарантувати охорону, зокрема, сім'ї, дитинства, материнства і батьківства.

2.2. Фінансування соціальних та інших зобов'язань держави має бути реальним та здійснюватися відповідно до її фінансово-економічних можливостей. За юридичною позицією Конституційного Суду України у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства; проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

На тому, що наявні ресурси держави та її соціальні зобов'язання є взаємозалежними, наголошено і в актах міжнародного права з питань захисту прав і свобод людини і громадянина.

Так, у Загальній декларації прав людини 1948 року вказано, що кожен, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і може здійснювати — шляхом національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави — економічні, соціальні й культурні права, що є неодмінними для його гідності й вільного розвитку його особистості (стаття 22).

У пункті 1 статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року йдеться про зобов'язання держави «в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів».

Згідно з позицією Комітету Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав у випадку, коли наявних ресурсів явно недостатньо, за державою-учасницею залишається зобов'язання забезпечити максимально повне здійснення економічних, соціальних і культурних прав за обставин, що склалися, з метою захисту членів або групи суспільства, які перебувають у найбільш несприятливому становищі, шляхом прийняття відносно недорогих цільових програм; якщо держава-учасниця посилається на обмеженість ресурсів, тоді необхідно зважати на такі критерії: рівень розвитку країни; серйозність передбачуваного порушення; поточна економічна ситуація в країні, зокрема, чи країна переживала період економічного спаду; наявність інших серйозних підстав щодо обґрунтування обмеженості ресурсів держави-учасниці, як, наприклад, у результаті стихійного лиха або внаслідок внутрішнього або міжнародного збройного конфлікту; чи намагалася держава-учасниця знайти маловитратні варіанти тощо (пункти 4, 10 Заяви «Оцінка зобов'язання щодо вжиття заходів «в максимальних межах наявних ресурсів», передбачених факультативним протоколом до Пакту» від 10 травня 2007 року № 10 E/C.12/2007/1).

Як зазначено в пункті 10 Загальних коментарів № 3 Комітету Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав, природа зобов'язань, що їх взяли на себе держави-учасниці відповідно до пункту 1 статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, полягає в тому, що ці держави повинні забезпечити хоча б мінімальний сутнісний рівень захисту кожного з цих прав (U.N.Doc. E/1991/1/22-E/CN.4/1991/1 Annex III (1990)).

На переконання Конституційного Суду України, у разі виникнення об'єктивної потреби дії держави щодо перерозподілу або зменшення соціальних видатків мають бути тимчасовими і повинні мати часові межі, потрібні для стабілізації і покращення фінансово-економічної ситуації.

3. Відповідно до положень частини третьої статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України розвинув та конкретизував сформульовані ним раніше юридичні позиції щодо змісту названих положень, зазначивши таке:

— «оскільки стаття 22 міститься у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу

щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

— «відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення» (абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

— «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).

Враховуючи наведене, твердження суб'єкта права на конституційне подання щодо невідповідності положень пункту 7 розділу II Закону № 1166 вимогам Основного Закону України Конституційний Суд України розглядає з урахуванням юридичних позицій, викладених у зазначеному рішенні.

4. У Конституції України наголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3), і передбачено такі соціальні права, як право громадян на соціальний захист (частина перша статті 46), право на житло (частина перша статті 47), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (стаття 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (частина перша статті 49).

Верховна Рада України при формуванні соціальної політики держави відповідно до пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України у законах самостійно визначає, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства і батьківства та може збільшувати, зменшувати або перерозподіляти соціальні виплати й допомогу з урахуванням принципів пропорційності та соціальної справедливості.

Держава здійснює регулювання змісту та обсягу соціальних прав, встановлюючи обмеження щодо їх реалізації не лише в Конституції, а й у законах України. Законодавчі обмеження не можуть порушувати сутнісний зміст цих прав. Відповідно до частин першої, другої статті 24 Основного Закону України такі обмеження повинні мати недискримінаційний характер.

Конституційний Суд України вважає, що зміни законодавства у соціальній сфері, складна фінансово-економічна ситуація, потреба в забезпеченні збалансованості Державного бюджету України не повинні призводити до порушення гідності людини, яка належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України, та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина. Обов'язковою складовою людської гідності

є доступ людини до мінімальних соціальних благ, здатних забезпечити їй достатній і гідний життєвий рівень. Верховна Рада України, формуючи соціальну політику держави, повинна гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема, шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту.

5. Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя).

Право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України. Згідно з частиною першою статті 46 Конституції України складовими права громадян на соціальний захист є право на забезпечення їх у разі: 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; 2) втрати годувальника; 3) безробіття з незалежних від них обставин; 4) старості; 5) в інших випадках, передбачених законом. Конституційний Суд України вважає, що складові конституційного права громадян на соціальний захист, зазначені у пунктах 1–4 цього абзацу, не можуть бути скасовані законом.

Не може бути скасоване законом також право на пенсійне забезпечення, яке, як зазначив Конституційний Суд України, «є складовою конституційного права на соціальний захист. Згідно зі статтею 46 Конституції України це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Водночас інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів.

6. Зі змісту статті 46 Основного Закону України випливає, що держава 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 та 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.

У преамбулі Закону № 2811 вказано, що він встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

У Законі № 2811 закріплено такі види державної допомоги сім'ям з дітьми: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами (стаття 7); допомога при народженні дитини (стаття 10); допомога при усиновленні дитини (стаття 12¹); допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування (стаття 16); допомога на дітей одиницями матерям (стаття 18¹). Відповідно до статті 4 Закону № 2811 покриття витрат на виплату зазначених видів державної допомоги здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів.

Верховна Рада України може встановлювати, модернізувати або поновлювати види державної допомоги сім'ям з дітьми, змінювати розмір цієї допомоги, механізми її нарахування та надання, оскільки вони не закріплені в Конституції України, а визначаються у законах відповідно до соціальної політики держави. Проте такі законодавчі зміни не можуть бути спрямовані на ухилення держави від її обов'язків, визначених, зокрема, у статтях 3, 24, 51 Основного Закону України.

6.1. Відповідно до підпунктів 1, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166 у Законі № 2811 виключено пункт 3 частини першої статті 3, у якому було передбачено, що сім'ям з дітьми призначається державна допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку», який містив положення щодо права на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 13), умов призначення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 14), розміру допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 15).

Частиною першою статті 15 Закону № 2811 у редакції до внесення змін Законом № 1166 було передбачено, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунок на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 130 гривень.

Згідно з пунктом 2 частини першої статті 3 Закону № 2811 одним із видів державної допомоги сім'ям з дітьми є допомога при народженні дитини. Така допомога призначається і виплачується органами соціального захисту населення; надається одному з батьків дитини (опікуну), який постійно проживає разом з дитиною; покриття витрат на її виплату здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів (частина перша статті 4, частина перша статті 5, частина перша статті 10 Закону № 2811) з урахуванням умов, визначених у статті 11 Закону № 2811.

У статті 12 Закону № 2811 до внесення змін Законом № 1166 було передбачено таке: «Допомога при народженні дитини нараховується виходячи з розміру прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановленого на день народження дитини.

Допомога при народженні дитини надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, — на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, — на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, — на третю і кожну наступну дитину. Виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу дитину — 48 місяців, на третю і кожну наступну дитину — 72 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Відповідно до підпункту 2 пункту 7 розділу II Закону № 1166 статтю 12 Закону № 2811 викладено в такій редакції: «Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Порівняння редакцій статті 12 Закону № 2811 до набрання чинності підпунктом 2 пункту 7 розділу II Закону № 1166 і після набрання ним чинності з 1 липня 2014 року вказує на те, що на час прийняття Закону № 1166 законодавець, збільшивши розмір допомоги при народженні першої дитини, одночасно зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини.

Відповідно до підпункту 3 пункту 7 розділу II Закону № 1166 у статті 123 Закону № 2811 виключено слово «першої».

До внесення зазначеної зміни статтею 12³ Закону № 2811 було передбачено таке: «Допомога при усиновленні дитини надається у розмірі, встановленому для виплати допомоги при народженні першої дитини. Порядок і умови виплати допомоги при усиновленні дитини та підстави для припинення виплати такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України».

У такий спосіб Верховна Рада України урівняла державну допомогу при усиновленні дитини з державною допомогою при народженні дитини, яка згідно з підпунктом 2 пункту 7 розділу II Закону № 1166 уніфікована та призначається всім в однаковому розмірі.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини є видами державної допомоги у загальній системі соціального захисту населення. Ці виплати мають допоміжний та стимулюючий характер і надаються з метою забезпечення матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей, захисту їхніх інтересів відповідно до соціальної політики держави у цій сфері.

6.2. Конституційний Суд України вважає, що оскільки допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при усиновленні дитини встановлені законом і конкретно не визначені в Конституції України як складові права на соціальний захист, гарантованого її статтею 46, то Верховна Рада України має свободу дій щодо законодавчого регулювання порядку надання цих видів державної допомоги.

Системний аналіз положень пункту 7 розділу II Закону № 1166, а також пояснювальної записки до проекту Закону України про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні

(рестр. № 4576) дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що оспорювані положення Закону № 1166 ухвалені з метою реалізації заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, недопущення втрат Державного бюджету України, забезпечення соціальної підтримки громадян виходячи з фінансових можливостей держави.

Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини не передбачені в Конституції України, то на них не поширюються й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України.

Крім того, уніфікація таких видів державної допомоги, як допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при усиновленні дитини, не свідчить про те, що держава у такий спосіб ухилилася від обов'язку охороняти сім'ю, дитинство, материнство і батьківство; порушила принцип рівності та право кожного на повагу до його гідності, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що положення пункту 7 розділу II Закону № 1166 не суперечать вимогам частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII.

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» та в інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• Summary to the Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 9-r/2018 dated November 7, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine»

50 People's Deputies appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to declare as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine» adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on March 27, 2014 No. 1166-VII (hereinafter referred to as «the Law No. 1166») which provides for amendments to the Law of Ukraine «On state assistance to families with children» dated November 21, 1992 No. 2811-XII with amendments (hereinafter — the Law No.2811).

According to paragraphs 7.1 and 7.4 of Section II of the Law No. 1166, the Law of Ukraine No. 2811 excluded Article 3.1.3, which provided that families with children received state assistance to take care after the child until the child reached the age of three, as well as Section IV «Child care allowance up to the age of three years», which included provisions on the right to allowance for a child until he/she reached the age of three (Article 13), the conditions for the appointment of a child care allowance until he/she reached the age of three (Article 14), the size of the care allowance for a child until he/she reached the age of three (Article 15).

Article 15.1 of the Law No. 2811 in the wording before it was amended by the Law No. 1166 stipulated that care for the child until he/she reaches the age of three years is provided in the amount equal to the difference between the subsistence minimum established for employable persons and the average monthly total income of the family per person for the last six months, but not less than 130 UAH.

The Constitution establishes that Ukraine is a democratic, social, law-based state (Article 1), the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognised in Ukraine as the highest social value; human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State. The State is answerable to the individual for its activity. To affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Article 3); the State ensures social orientation of the economy (Article 13.4). These provisions determine, in particular, the social orientation of the state, which is an important constitutional guarantee of social rights in Ukraine.

In accordance with the Constitution of Ukraine, equality of the rights of women and men is ensured by legal protection, material and moral support of motherhood and childhood, granting paid leaves and other privileges to pregnant women and mothers inclusive (Article 24.3); Citizens have the right to social protection (Article 46.1); everyone has the right to a standard of living sufficient for himself or herself and his or her family that includes adequate nutrition, clothing and housing (Article 48); the family, childhood, motherhood and fatherhood are under the protection of the State (Article 51.3).

The Constitutional Court holds that in order to fulfil the constitutional obligation to assert social rights, the state must not only create a system of social protection, but also to ensure its proper functioning. This system should guarantee protection, in particular, of family, childhood, motherhood and fatherhood.

Funding social and other obligations of the state should be real and carried out in accordance with its financial and economic opportunities.

In the opinion of the Constitutional Court, in case of an objective need of the state to redistribute or reduce social expenditures, they should be temporary and should

have the time limits necessary to stabilise and improve the financial and economic situation.

The Verkhovna Rada, when formulating the social policy of the state, in accordance with Article 92.1.6 of the Constitution, determines in the laws, in particular, the basis of social protection, the forms and types of pensions, the bases of regulation of labour and employment, marriage, family, protection of childhood, motherhood and fatherhood, and may increase, reduce or redistribute social benefits and allowance, taking into account the principles of proportionality and social justice.

The state regulates the content and scope of social rights, imposing restrictions on their implementation not only in the Constitution but also in laws. Legislative restrictions cannot violate the substance of these rights. Pursuant to Articles 24.1, 24.2 of the Basic Law, such restrictions should be non-discriminatory.

The Constitutional Court considers that changes in the legislation in the social area, complicated financial and economic situation and the need to ensure the balance of the State Budget should not lead to violations of the dignity of a person belonging to the fundamental values protected by the Constitution of Ukraine and forms the basis of the system of constitutional protection of human and citizen's rights and freedoms. A mandatory component of human dignity is human access to the minimum social benefits that can provide him or her with adequate and decent living standards. The Verkhovna Rada, while formulating the social policy of the state, must guarantee the effective realisation of the right to respect for human dignity, in particular by providing pensions, other types of social benefits and assistance for people in need of social protection.

The right of citizens to social protection is complex, its content is defined both by the Constitution and laws. According to Article 46.1 of the Constitution, the elements of the right to social protection include the right to social provision in cases of: 1) complete, partial or temporary disability; 2) loss of the principal wage-earner; 3) unemployment due to circumstances beyond their control; 4) old age; 5) other cases established by law. The Constitutional Court holds that the components of the constitutional right of citizens to social protection, specified in Articles 46.1.1, 46.1.2, 46.1.3, 46.1.4, cannot be repealed by law.

The right to pensions cannot be abolished by the law either.

At the same time, other components of the right to social protection, not specified in Article 46.1 of the Basic Law or in other articles, are determined by the Verkhovna Rada of Ukraine through the adoption of laws, therefore it can change, cancel or renew them when forming the social policy of the state, subject to observance of the constitutional norms and principles.

It follows from the content of Article 46 of the Basic Law that the state is obliged to carry out social protection, first and foremost, of those persons who cannot independently provide themselves through the exercise of the right to work and/or are deprived of means to living. At the same time, the social orientation of the state and the principle of social solidarity cannot replace the personal responsibility of an individual for his or her own destiny and the welfare of his or her family. The state social protection system should encourage and not restrict the person's aspiration to improve the living conditions for himself and his family.

The preamble to the Law No. 2811 stipulates that it (Law No. 2811) establishes the level of state-sponsored support for families with children by providing state financial assistance based on the composition of the family, its income and children's age, and aims at ensuring the priority of state aid to families with children in the general system of social protection of the population.

The Law No. 2811 fixed the following types of state aid for families with children: pregnancy and childbirth (Article 7); aid for the birth of a child (Article 10); assistance in adopting a child (Article 12¹); assistance for children over whom a guardianship or care has been established (Article 16); kid's assistance to single mothers (Article 18¹). Under Article 4 of the Law No. 2811, the expenses for the payment of these types of state aid is carried out at the expense of the State budget in the form of subventions to local budgets.

The Verkhovna Rada of Ukraine may establish, modernise or renew the types of state assistance to families with children, change the size of this assistance, mechanisms for its calculation and provision, as they are not enshrined in the Constitution, but are determined by law in accordance with the social policy of the state. However, such legislative changes cannot be aimed at evading the state from its obligations, as provided for, in particular, by Articles 3, 24, 51 of the Basic Law.

Pursuant to paragraphs 7.1, 7.4 of Section II of the Law No. 1166, the Law No. 2811 excluded Article 3.1.3, which provided that families with children received state care for the child until the child reached the age of three, as well as Section IV «Child care allowance up to the age of three years», which included provisions on the right to care for a child until he/she reached the age of three (Article 13), the conditions for the appointment of a child care allowance until he/she reached the age of three (Article 14), the size of the care allowance for a child until he/she reached the age of three (Article 15).

Article 15.1 of Law No. 2811 in the wording before the amendments by the Law No. 1166 stipulated that care for the child until he/she reaches the age of three years was provided in the amount equal to the difference between the subsistence minimum established for employable persons and the average monthly total income of the family per person for the last six months, but not less than 130 UAH.

According to Article 3.1.2 of the Law No. 2811, one of the types of state aid to families with children is assistance in the birth of a child. Such assistance is appointed and paid by the social protection bodies of the population; is provided to one of the parents of the child (guardian), who permanently lives with the child; it is paid at the expense of the state budget in the form of subventions to local budgets (Articles 4.1, 5.1, and 10.1 of the Law No. 2811), taking into account the conditions specified in Article 11 of the Law No. 2811.

Article 12 of the Law No. 2811, before amendments by the Law No. 1166 stipulated the following: «Childbirth allowance is calculated based on the subsistence minimum for children under the age of six years established for the day of birth of the child».

Childbirth allowance is provided in the amount equal to 30 subsistence minimums — for the first child; to 60 — for the second child; to 120 — for the third and each subsequent child. The allowance is paid once in a ten times the amount of the subsistence minimum at the birth of the child, the rest of the amount for the first child is paid within the next 24 months, for the second child — 48 months, the third and each

subsequent child — 72 months in equal parts in the manner prescribed by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

Under paragraph 7.2 of Section II of the Law No. 1166, Article 12 of Law No. 2811 is set forth in the following wording: «Childbirth allowance is set at 41 280 UAH. Payment of the allowance is made once in the amount of 10 320 UAH, the rest of the amount of the allowance is paid within the next 36 months in equal parts in the manner established by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

Comparison of the wordings of Article 12 of the Law No. 2811 before the entry into force of paragraph 7.2 of Section II of the Law No. 1166 and after its entry into force on July 1, 2014 indicates that at the time of the adoption of Law No. 1166, the legislator, having increased the amount of assistance during the birth of the first child, at the same time reduced the amount of assistance at birth of the second, third and each subsequent child.

In accordance with paragraph 7.3 of Section II of Law No. 1166, Article 12³ of Law No. 2811 excluded the word «first».

Before the mentioned amendment, Article 12³ of the Law No. 2811 stipulated the following: «Childcare allowance shall be granted in the amount established for the payment of the assistance for the first child. The procedure and conditions for the payment of assistance when adopting a child and the grounds for termination of payment of such assistance shall be determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

In this way, the Verkhovna Rada equalised state assistance in the adoption of a child with the state aid at the birth of a child, which, according to paragraph 7.2 of Section II of Law No. 1166, is unified and assigned to everyone in the same size.

The Constitutional Court came to the conclusion that assistance for care after a child until he/she reaches the age of three, childbirth assistance and assistance at adoption of a child are forms of state aid in the general system of social protection of the population. These payments are auxiliary and incentive and are provided with the purpose to ensure material support to families with children, the creation of appropriate conditions for the maintenance and upbringing of children, the protection of their interests in accordance with the social policy of the state in this area.

The Constitutional Court holds that since childbirth assistance, childcare assistance until the child reaches the age of three, and assistance in adopting the child are established by law and not specifically defined in the Constitution as constituting the right to social protection guaranteed by Article 46, the Verkhovna Rada has the freedom to legislate on the provision of these types of state aid.

Since childcare assistance for the child until the he/she reaches the age of three, childbirth assistance and assistance at child adoption are not provided for in the Constitution, they are not subject to the provisions of Article 22 of the prohibition on the abolition or reduction of the content and scope of rights defined in particular, in Articles 46, 48 of the Basic Law.

In addition, the unification of the state aid, such as childbirth assistance, child care assistance until the child reaches the age of three, and assistance in adopting the child, does not indicate that the state thus avoided the obligation to protect the family, childhood, motherhood and fatherhood; violated the principle of equality and the right of everyone to respect his or her dignity, a sufficient standard of living for him/herself and his or her family.

The Court held to declare as compatible with the Constitution of Ukraine (constitutional) the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine» dated March 27, 2014, No. 1166-VII.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 25, 2012 No. 3-rp/2012 in the case upon the constitutional petition of the Board of the Pension Fund of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Articles 1, 95.1, 95.2, 95.3, 96.2, 116.2, 116.3, 116.6, 124.2, 129.1 of the Constitution, 4.1.5 of the Budget Code of Ukraine, 9.1.2 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine in system connection with some provisions of the Constitution of Ukraine;

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r/2018 dated May 22, 2018 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies on conformity of paragraph 12 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76-VIII to the Constitution of Ukraine (constitutionality);

Universal Declaration of Human Rights;

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966);

Statement by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights «Assessment of the obligation to take measures» within the maximum available resources» provided for in the optional protocol to the Covenant dated May 10, 2007 No. 10 E/C.12/2007/1;

General Comments No. 3 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (U.N.Doc. E / 1991/1/22-E / CN.4 / 1991/1 Annex III (1990).

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи
та створення передумов для економічного зростання в Україні»

Конституційний Суд України (далі — Суд), ухваливши 7 листопада 2018 року Рішення № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» (далі — Рішення), визнав конституційними вказані положення, якими внесено зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–XII зі змінами (далі — Закон № 2811), а саме:

«1) пункт 3 частини першої статті 3 виключити;

2) текст статті 12 викласти у такій редакції:

«Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»;

3) у статті 12³ слово «першої» виключити;

4) розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку» виключити».

Я не погоджуюсь із таким висновком Суду і вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку.

До внесення Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166) змін до Закону № 2811 держава надавала допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка була одним із видів державної допомоги сім'ям з дітьми. Законом № 2811 було закріплено право на таку допомогу, умови її призначення та розмір виплати.

Так, право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку за Законом № 2811 до внесення змін Законом № 1166 мала особа (один з батьків дитини, усиновлювач, опікун, баба, дід або інший родич), яка фактично здійснює догляд за дитиною. Ця допомога виплачувалася щомісяця з дня призначення по день досягнення дитиною вказаного віку включно. До осіб, які мали право на таку допомогу, належали: особи, які були звільнені з роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації, до їх працевлаштування; особи, які були зареєстровані у державній службі зайнятості як безробітні; матері, які

мали дітей віком до трьох років і виходили на роботу та працювали у режимі неповного робочого часу або вдома, або одночасно продовжували навчання з відривом від виробництва. Розмір зазначеної допомоги дорівнював різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 130 гривень.

Таким чином, згідно з Законом № 2811 до внесення змін Законом № 1166 суб'єктами права на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку були представники незахищених верств населення, про яких держава піклувалася та яких підтримувала.

Соціальна підтримка є важливою формою соціального забезпечення та має ґрунтуватися на принципі соціальної справедливості. Вона гарантується статтею 1 Конституції України, якою Україну проголошено соціальною державою.

Соціальна держава покликана втілювати ідеї партнерства, добробуту, єднання, громадської злагоди й національного миру, намагатися забезпечувати кожному громадянину гідні умови життєдіяльності, соціальну захищеність, а в ідеалі — однакові життєві можливості для реалізації особистості в соціумі. Її діяльність спрямована на загальне благо, утвердження в суспільстві соціальної справедливості. Ця держава згладжує майнову та іншу соціальну нерівність, допомагає знедоленим, турбується про надання кожному роботи чи іншого джерела існування, про збереження миру в суспільстві, формування сприятливого для індивіда життєвого середовища¹.

У підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суд вказав, що «фінансування соціальних та інших зобов'язань держави має бути реальним та здійснюватися відповідно до її фінансово-економічних можливостей». Проте слід звернути увагу, що держава не має права спочатку встановлювати право на отримання допомоги, а потім позбавляти людей цього права. А в даному випадку право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку було скасовано в результаті внесення до Закону № 2811 змін положеннями пункту 7 розділу II Закону № 1166, які Суд перевіряв на відповідність Основному Закону України. Позбавлення сімей з дітьми права на зазначену допомогу не узгоджується із принципом соціальної справедливості, який гарантується приписами Конституції України, а також із преамбулою Закону № 2811, у якій вказано, що Закон № 2811 спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

Законом № 2811 до внесення змін Законом № 1166 було передбачено, що допомога при народженні дитини надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, — на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, — на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, — на третю і кожну наступну дитину; виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу

¹ Шумна Л. П. Соціальна підтримка як організаційно-правова форма соціального забезпечення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Л. П. Шумна; Чернігів. держ. технолог. ун-т. — Х., 2014. — 39 с.

дитину — 48 місяців, на третю і кожну наступну дитину — 72 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

З 1 липня 2014 року розмір допомоги при народженні та при усиновленні дитини становить 41 280 гривень незалежно від того, яка вона за черговістю (перша, друга, третя чи кожна наступна). У такий спосіб законодавець, збільшивши розмір допомоги при народженні першої дитини, одночасно зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини та урівняв державну допомогу при усиновленні дитини з державною допомогою при народженні дитини.

У Рішенні Суд вказує, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини є видами державної допомоги у загальній системі соціального захисту населення; ці виплати мають допоміжний та стимулюючий характер і надаються з метою забезпечення матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей, захисту їхніх інтересів відповідно до соціальної політики держави у цій сфері (підпункт 6.1 пункту 6 мотивувальної частини).

Проте такий висновок не кореспондується з принципами справедливості, соціальної орієнтованості держави, встановленими статтями 24, 48, 52 Конституції України, та не сприяє стимулюванню зростання рівня народжуваності в країні та захисту прав дітей.

Верховний Суд у Постанові від 14 лютого 2018 року у справі № 591/610/16-а (К/9901/12622/18) зазначив, що допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою самій дитині, а не її батькам.

Суд послідовно дотримується своїх попередніх юридичних позицій щодо врахування приписів чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 4 квітня 2018 року № 3-р/2018).

Так, у пункті 1 статті 3 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року передбачено, що в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

У пункті 1 статті 10 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року зазначено, що сім'я, яка є природним і основним осередком суспільства, повинні надаватися по можливості якнайкраща охорона і допомога, особливо при її утворенні і поки на її відповідальності лежить турбота про несамостійних дітей та їх виховання.

Тому, враховуючи ознаки соціальної держави, правову позицію Верховного Суду та приписи міжнародних актів, можна дійти висновку, що допомога при народженні дитини є особливим елементом у загальній системі соціального захисту населення, оскільки вона стосується інтересів дитини, і держава навіть у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації не повинна зменшувати розмір такої допомоги.

Проте в результаті внесення змін Законом № 1166 до Закону № 2811 законодавець зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини, чим порушив принципи Конституції України та міжнародні стандарти.

Хочу наголосити також на тому, що оскільки розмір допомоги при народженні дитини більше не залежить від прожиткового мінімуму, який залежно від економічного стану країни постійно зростає, то збільшення розміру такої допомоги автоматично стає неможливим. Крім того, у помісячному розрахунку ця виплата буде меншою від гарантованого мінімального рівня соціальної виплати, передбаченого статтею 46 Конституції України.

Зазначене свідчить про невиконання державою взятих на себе соціальних зобов'язань щодо окремих осіб і підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави. Аналогічна юридична позиція міститься у Рішенні Суду від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007.

Також, як я вже зазначав у своїй окремій думці стосовно Рішення Суду від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, Суд не повинен надавати право законодавцю обмежувати чи скасовувати соціальні пільги громадян, посилаючись на фінансово-економічні можливості держави без надання відповідних розрахунків та іншої доказової бази, яка підтверджувала б конкретну необхідність такого обмеження чи скасування.

Суддя Конституційного Суду України

О. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саца С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи
та створення передумов для економічного зростання в Україні»

Конституційний Суд України 7 листопада 2018 року ухвалив Рішення № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» (далі — Рішення), у якому визнав такими, що відповідають Конституції України (конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166). Зазначеними положеннями змінено порядок нарахування допомоги при народженні дитини та її розмір, а також скасовано допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення.

Рішення базується на новому розумінні Конституційним Судом України змісту частини третьої статті 22 Конституції України, а саме: «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 Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018). Застереження стосовно такого розуміння частини третьої статті 22 Конституції України я висловив в окремій думці¹ до цього рішення.

Конституційний Суд України у Рішенні зазначив, що «оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини не передбачені в Конституції України, то на них не поширюються й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України» (абзац третій підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини). Я не можу погодитися з наведеним висновком з огляду на таке.

Згідно з Конституцією України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, у тому числі, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства (частина третя статті 24); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51). Таким чином, матеріальна підтримка

¹ http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5-p_2018_3.pdf

державою материнства і дитинства гарантується Конституцією України, а її форми, зміст, обсяг, механізм здійснення мають визначатися у законах України.

У преамбулі Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–XII (далі — Закон № 2811) вказано, що він відповідно до Конституції встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення. Тобто Закон № 2811 прийнятий на виконання припису частини третьої статті 24 Конституції України щодо матеріальної підтримки державою материнства і дитинства. У Законі № 2811 визначено види державної допомоги сім'ям з дітьми, їх розміри та передбачено право на їх отримання.

У Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що законодавчі зміни, які стосуються державної допомоги сім'ям з дітьми, не можуть бути спрямовані на ухилення держави від її обов'язків, визначених, зокрема, у статтях 3, 24, 51 Основного Закону України (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини). На мій погляд, із обов'язком держави щодо матеріальної підтримки материнства і дитинства кореспондується конституційне право на таку підтримку, яке, зокрема, забезпечується наданням державної допомоги сім'ям з дітьми відповідно до Закону № 2811.

За юридичною позицією Конституційного Суду України положення частини третьої статті 22 Конституції України поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Оскільки матеріальна підтримка державою материнства і дитинства гарантується Конституцією України, то при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав, визначених у законах України, які передбачають матеріальну підтримку материнства і дитинства.

Положеннями Закону № 1166, які були предметом конституційного контролю, внесено зміни до Закону № 2811 і фактично зменшено розмір допомоги при народженні дитини та скасовано допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. На мою думку, право на допомогу при народженні дитини та право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку охоплюються положеннями частини третьої статті 24, частини третьої статті 51 Конституції України щодо матеріальної підтримки державою материнства і дитинства та гарантуються ними. Тому положеннями пункту 7 розділу II Закону № 1166 всупереч вимогам частини третьої статті 22 Конституції України звужено зміст та обсяг існуючих прав, гарантованих Конституцією України.

Суддя Конституційного Суду України

С. САС

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шевчука С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи
та створення передумов для економічного зростання в Україні»

Конституційний Суд України Рішенням від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 (далі — Рішення) визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку з питань, які не були висвітлені у Рішенні, але є важливими в аспекті ефективного забезпечення конституційного права громадян на соціальний захист.

1. Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є, зокрема, правовою державою. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Для того щоб законодавча діяльність парламенту узгоджувалася з конституційним принципом верховенства права, закони повинні бути передбачуваними, щоб суб'єкти правовідносин могли заздалегідь планувати та здійснювати свою правомірну поведінку, тобто «мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Юридична передбачуваність реалізації законів та інших нормативно-правових актів як складова конституційного принципу верховенства права є обов'язком органів державної влади, у тому числі органу законодавчої влади, забезпечувати стабільність існуючих правовідносин. При проведенні соціальної політики органи публічної влади мають поважати інтереси й правомірні очікування осіб, які отримують соціальні виплати та допомогу, призначені на підставі закону.

Проведення соціальної політики держави допускає можливість змін правового регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають бути такими, щоб особи, правового статусу яких стосуються зміни, мали реальну можливість підготуватися до

нової правової ситуації згідно зі своїми правомірними очікуваннями, а правова держава повинна захищати такі очікування. Це полягає у тому, що індивіди мають реальну можливість заздалегідь планувати свою правомірну поведінку, а органи публічної влади саме з огляду на таку можливість при прийнятті нових чи внесених змін до чинних нормативно-правових актів повинні діяти узгоджено, стабільно та перспективно.

У той же час правомірні очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів. Проте суб'єкти права розраховують на усталеність правового регулювання, оскільки часті та швидкі зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними своїх конституційних прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Принцип захисту правомірних очікувань нерозривно пов'язаний з принципом правової держави. Як зазначає з цього приводу Конституційний Суд Республіки Латвії, відповідно до принципу захисту правомірних очікувань урядові установи зобов'язані діяти узгоджено у сфері видання нормативних актів і поважати правомірні очікування, що могли виникнути в осіб стосовно конкретних приписів цих актів. Особи, у свою чергу, відповідно до цього принципу можуть розраховувати на сталість і незмінність правомірно прийнятих приписів. Тоді особи можуть планувати з певністю своє майбутнє в контексті прав, наданих цими приписами. Разом з тим принцип захисту правомірних очікувань не перешкоджає державі вносити зміни в чинне законодавство. Цей принцип не може тлумачитися настільки широко, аби забезпечувати осіб від будь-якого незадоволення. В іншому випадку держава була б нездатною реагувати на життєво важливі зміни. Проте принцип захисту правомірних очікувань вимагає від держави при зміні чинного законодавства дотримуватись розумного балансу між впевненістю осіб в поточному чинному законодавстві і тими інтересами, заради яких до такого законодавства вносяться зміни...¹

У рішенні Конституційного Суду Республіки Литви неодноразово наголошувалось, що невід'ємними елементами конституційного принципу правової держави є захист правомірних очікувань, юридична визначеність та правова захищеність; ці конституційні принципи визначають обов'язок держави забезпечити визначеність і стабільність правовідносин, захистити права осіб, поважати правомірні інтереси і правомірні очікування, виконувати зобов'язання перед особами; особи мають право розумно очікувати, що їх права, набуті відповідно до чинних законів чи інших нормативних актів, що не суперечать Конституції Республіки Литви, зберігатимуться протягом визначеного строку і будуть реалізовані; положення законів можуть бути змінені тільки згідно із заздалегідь встановленими процедурами; жодні зміни не є прийнятними, якщо вони скасовують правомірні інтереси і правомірні очікування особи; якщо захист правомірних очікувань осіб, юридична визначеність і правова захищеність не забезпечені, довіра особи до держави опиняється під загрозою².

¹ Constitutional Court of the Republic of Latvia. Judgment on behalf of the Republic of Latvia in Riga, on 21 December 2009, in the case No. 2009-43-01, para. 32.

² The Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Ruling of 16 May 2013 on the duty to pay the contributions of state social insurance and those of compulsory health insurance and on the reduction of the maternity (paternity) benefits. Case 47/2009-131/2010. — para. 4.1.

Конституційний Суд Республіки Литви у рішенні від 15 лютого 2013 року зазначив, що зміни в правовому регулюванні повинні вчинятися у спосіб, аби особи, правового статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової правової ситуації. Тому для створення умов для осіб, які сприяють не тільки ознайомленню з новим порядком правового регулювання до моменту набуття ним чинності, але й адекватній підготовці до очікуваних змін, необхідним є визначення пізнішої дати набрання чинності законом (початку його застосування). За певних обставин законодавець повинен передбачити достатній *vacatio legis*, тобто період часу з моменту офіційного опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи могли б мати змогу підготуватися до виконання вимог, що випливають з положень закону; в актах Конституційного Суду Республіки Литви неодноразово вказувалось на такий обов'язок законодавця, зокрема щодо прийняття законів про реструктуризацію системи соціальних гарантій або індивідуальних соціальних гарантій.

На моє переконання, у сфері соціального захисту має бути встановлений баланс між інтересами осіб, які правомірно очікують отримати певні соціальні виплати та допомоги згідно з чинним законодавством, та інтересами держави щодо необхідності проведення соціальної політики, заради якої вносяться відповідні зміни до законодавства.

Тривалість перехідного періоду у разі зміни правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких закон застосовуватиметься, і здатності їх підготуватись до набрання чинності новими його положеннями; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом.

Парламент повинен передбачати достатній період з моменту офіційного опублікування закону до набрання ним чинності, протягом якого заінтересовані особи матимуть змогу підготуватися до належної реалізації його положень (їх виконання, використання та дотримання). Перехідний період, установлений законодавцем, має бути достатнім для того, щоб суб'єкти права були обізнані з цими змінами та мали змогу до них пристосуватися. Це особливо важливо при прийнятті законів, які змінюють систему соціального захисту, підстави та умови нарахування соціальних виплат і допомоги, зменшують їх розміри тощо.

2. У процесі розгляду справи було встановлено, що положення пункту 7 розділу II Закону № 1166 перебувають у взаємозв'язку з положеннями абзацу третього пункту 2 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону № 1166, у яких визначено умови набрання ними чинності.

Закон № 1166 був опублікований 31 березня 2014 року в газеті «Голос України», а пункт 7 його розділу II набрав чинності з 1 липня 2014 року.

Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини в окремих випадках могли мати істотне значення для сімей з дітьми, то зміни правового регулювання у цій сфері мали б бути зваженими, обґрунтованими та доведеними

до широкого загалу заздалегідь, тобто з дотриманням достатнього перехідного періоду.

Верховна Рада України, скасовуючи допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також знижуючи розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини, зобов'язана була встановити достатній перехідний період, пов'язаний з набранням чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166.

Вважаю, що існуюча тривалість перехідного періоду, пов'язаного з набранням чинності цими положеннями, з 31 березня по 1 липня 2014 року, є недостатньою, оскільки не охоплювала природної середньої тривалості вагітності жінки та не дозволяла належним чином підготуватися до нового правового регулювання. Саме ті жінки, які вже очікували на народження дитини, мали правомірні очікування на отримання соціальних виплат при її народженні у більшому розмірі, ніж це передбачалося вже внесеними змінами. Зазначені положення Закону № 1166 мали б набрати чинності після закінчення достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166. Це забезпечило б передбачуваність законодавчої політики у сфері соціального захисту сімей з дітьми.

У зв'язку з цим доцільно було б рекомендувати:

1) Верховній Раді України визначити перехідний період набрання чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166, тривалість якого не могла бути меншою, ніж як з 31 березня по 31 грудня 2014 року;

2) Кабінету Міністрів України розробити механізм виплати жінкам, які народили дітей після 1 липня 2014 року, але в межах визначеного парламентом достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166, та правомірно очікували на отримання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини у підвищеному розмірі.

Суддя Конституційного Суду України

С. ШЕВЧУК

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи: конституційно-правовий аспект і міжнародні стандарти

В. Городовенко

доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України,
суддя Конституційного Суду України

У статті проаналізовано застосування пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України щодо забезпечення права на апеляційний перегляд справи та його розуміння у практиці Конституційного Суду України, Верховного Суду порівняно з тлумаченням Європейським судом з прав людини права на справедливий суд та допустимості його обмеження в частині реалізації права на апеляційне оскарження рішення суду. Зроблено висновок, що в Конституції України щодо забезпечення апеляційного перегляду справи передбачено посилений рівень судового захисту прав особи порівняно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та практикою Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: *забезпечення права, апеляційний перегляд справи, право на апеляційне оскарження, обмеження права, міжнародні стандарти, право на справедливий суд.*

Конституція України від 28 червня 1996 року¹ до набрання чинності Законом України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»² у пункті 8 частини третьої статті 129 проголошувала, що основною засадою судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Після цих змін пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України передбачає, що забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення є основною засадою судочинства. Очевидним є те, що конституційні зміни стосуються новітніх підходів до розуміння та забезпечення реалізації як права на апеляційне оскарження, так і права на касаційне оскарження судового рішення. Досліджуючи більш детально проблему забезпечення права на апеляційний перегляд справи, варто зазначити, що її значущість посилена надходженням до Конституційного Суду України численних конституційних скарг щодо відповідності Основному Закону України законодавчих процесуальних обмежень апеляційного оскарження окремих судових рішень,

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

зокрема ухвал слідчого судді у кримінальному процесі, а за деякими з цих скарг відкрито конституційні провадження.

Проблемні питання забезпечення права на апеляційне оскарження судових рішень досліджувалися в роботах М. Бородіна¹, В. Городовенка², К. Гусарова³, І. Іліопол⁴, Р. Кукурудза⁵, О. Ломакіної⁶, В. Мармаша⁷ та інших правників. У зазначених наукових працях здебільшого розкривалися особливості апеляційного оскарження відповідних рішень суду в цивільному, адміністративному, кримінальному, господарському судочинстві. Конституційно-правовий аспект забезпечення права на апеляційний перегляд справи досліджувався в українській правничій літературі фрагментарно, а після внесення зазначених змін до статті 129 Конституції України питання забезпечення права на апеляційний перегляд справи у вітчизняних юридичних колах стає дедалі актуальнішим для обговорення та дослідження.

Метою цієї статті є визначення особливостей забезпечення права на апеляційний перегляд справи у конституційно-правовому аспекті та розкриття міжнародних стандартів щодо апеляційного перегляду справи судом.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року⁸ (далі — Конвенція) проголошує право кожного на справедливий суд. Забезпечення права на справедливий суд відіграє особливу роль у демократичному суспільстві, є його базовою цінністю, яка має вирішальне значення у безперешкодній реалізації основоположних прав і свобод людини і громадянина та дотриманні принципу верховенства права загалом. Водночас однією з важливих гарантій цього права є можливість оскарження судових рішень в апеляційному порядку. Як відомо, і в теорії права, і у правозастосовній діяльності право на справедливий суд та право на апеляційне оскарження судового рішення часто характеризують змістовим взаємозв'язком. Більше того, цей взаємозв'язок встановив на офіційному рівні і Конституційний Суд України, який визнав право на апеляційне оскарження складовою права кожного на судовий захист⁹. У цьому

¹ Бородін М. М. Інститут апеляційного перегляду рішень у цивільних справах: сучасний стан, перспективи розвитку та вдосконалення. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 5. С. 43–47.

² Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. С. 240–248.

³ Гусаров К. В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках : монографія. Харків : Право, 2010. С. 87–249.

⁴ Іліопол І. М. Апеляційне провадження в цивільному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 21 с.

⁵ Кукурудз Р. О. Апеляція в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1. С. 86–97.

⁶ Ломакіна О. А. Перегляд судових актів господарського суду в апеляційному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2009. 19 с.

⁷ Мармаш В. Я. Межі здійснення права на апеляцію у кримінальному судочинстві України. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 2. С. 41–48.

⁸ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечен-

аспекті Конституційний Суд України наголосив, що перегляд судових рішень в апеляційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина¹, а оскарження судових рішень в апеляційному порядку є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, у тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень².

Зі змісту пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України щодо забезпечення права на апеляційний перегляд справи випливає, що йдеться про гарантування кожному права на апеляційний перегляд³ його справи, водночас не встановлено можливості законодавця визначати винятки з цього права, як це було передбачено до прийняття змін до Конституції України щодо правосуддя, коли гарантувалося право кожного на апеляційне оскарження рішення суду.

Задля визначення сутності забезпечення права на апеляційний перегляд справи у конституційно-правовому вимірі доцільно застосувати різноманітні способи тлумачення конституційно-правової норми, викладеної у пункті 8 частини другої статті 129 Конституції України, зокрема логічний, систематичний, грама-тичний, історичний способи тлумачення норм права. Так, в аспекті історичного способу тлумачення конституційно-правової норми викликає науковий та практичний інтерес аналіз пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», в якій зазначалося, що «запропонована нова редакція положення щодо забезпечення права на апеляційний перегляд та касаційне оскарження мінімізує наявні у чинній редакції пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України ризики розширеного тлумачення на рівні закону винятків із цього правила, що у наслідку спричиняє до обмеження конституційного права особи на оскарження судового рішення. Нова редакція цього положення дасть змогу гарантувати особі право на перегляд справи судом

на апеляційного оскарження ухвал суду) від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-10>.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va11p710-07>; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку зі статтею 129 Конституції України (про апеляційне оскарження ухвал суду) від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010 (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-10>.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015 (абзац дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15>.

³ Варто зазначити, що йдеться саме про «перегляд» справи, а не про «оскарження» рішення суду. Саме на цьому вже акцентувалося раніше (див.: Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. С. 240).

принаймні один раз — в апеляційному порядку. При цьому йдеться не про надання можливості оскаржувати будь-яке судове рішення, а лише про перегляд справи загалом — тобто справи, стосовно якої суд ухвалив рішення по суті спору або стосовно іншого (що не має характеру юридичного спору) питання, віднесеного законом до компетенції суду. Отже, рішення, яким завершується розгляд справи, може стати предметом перегляду в суді вищого рівня в апеляційному порядку і подання апеляційної скарги щодо такого рішення не може бути заборонено законом. Водночас законом можуть бути встановлені обмеження чи навіть заборони щодо оскарження в апеляційному порядку окремих процедурних судових рішень»¹.

Варто звернути увагу, що викладене розуміння права на апеляційний перегляд справи у згаданій пояснювальній записці узгоджується з іншими положеннями Конституції України, які, стосуючись судового захисту особи, з одного боку, гарантують право кожному на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55); поширення юрисдикції судів на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи (частина третя статті 124), а з другого — визначають однією з основних засад судочинства розумність строків розгляду справи судом (пункт 7 частини другої статті 129). З огляду на останнє оскарження кожного так званого проміжного судового рішення, метою якого є забезпечення розгляду справи як такої та винесення обов'язкового рішення суду за нею, може затягнути такий розгляд на невизначений строк, що навряд чи сприятиме здійсненню права кожного на судовий захист загалом та права на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

До речі, в окремій думці судді Конституційного Суду України Н. Шаптали стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 щодо запропонованої у відповідному законопроекті редакції пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України в аспекті забезпечення права на апеляційний перегляд справи зазначається, зокрема, що «згідно з європейськими стандартами для здійснення правосуддя вважається доцільним та достатнім забезпечення особі права на перегляд її справи принаймні один раз, що і пропонується Законопроектом». Враховуючи таку обставину, у згаданій окремій думці зроблено висновок, що «немає підстав стверджувати про порушення (скасування або звуження) права громадян на оскарження судового рішення»².

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаптали Н. К. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України

Крім того, в деяких ухвалах колегій суддів Конституційного Суду України простежується розуміння згаданого права в аспекті саме апеляційного перегляду справи, а не апеляційного оскарження судового рішення (ухвали Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 26 червня 2018 року № 197-2(II)/2018¹ та від 26 червня 2018 року № 198-2(II)/2018²).

Аналогічний підхід до розуміння забезпечення права на апеляційний перегляд справи викладено і в ухвалі колегії суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 24 вересня 2018 року в справі № 761/33149/18, у якій зазначається, що «Конституція України забезпечує можливість апеляційного перегляду саме справи, що реалізується шляхом оскарження судових рішень, якими завершено розгляд справи (кримінального провадження) по суті, а не всіх судових рішень у межах цієї справи (провадження)»³.

За такою логікою пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України передбачається обов'язковий (за умови подання особою апеляційної скарги) апеляційний перегляд рішення суду по суті справи, про що свідчать і подальші зміни у процесуальному законодавстві України. Наприклад, раніше частина перша статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х⁴ (далі — КУпАП) містила обмеження щодо апеляційного оскарження судового рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності за неповагу до суду на підставі статті 185³ КУпАП. Втім, після конституційних змін у 2016 році до КУпАП було внесено зміни⁵ і передбачено можливість такого оскарження. Більше того, статтею 221¹ КУпАП не тільки допускається оскарження відповідної постанови суду в апеляційному порядку до суду вищої інстанції, а й передбачається, що постанова судді Верховного Суду, прийнята за результатами розгляду такої справи, може бути оскаржена в апеляційному

(щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nh01d710-16>.

¹ Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Розенблата Борислава Соломоновича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України від 26 червня 2018 року № 197-2(II)/2018. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/197-22_2018.pdf.

² Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Розенблата Борислава Соломоновича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України від 26 червня 2018 року № 198-2(II)/2018. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/198_22_2018.pdf.

³ Ухвала Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 24 вересня 2018 року у справі № 761/33149/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76746447>.

⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

⁵ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

порядку до Касаційного кримінального суду і переглядається у складі колегії з трьох суддів.

Водночас щодо так званих проміжних судових рішень національне процесуальне законодавство допускає обмеження їх апеляційного перегляду. Зокрема, частина перша статті 353 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618–IV¹ (далі — ЦПК України) в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року² містить вичерпний перелік ухвал, які можуть підлягати апеляційному оскарженню окремо від рішення суду. Аналіз такого переліку дає підстави стверджувати, що до нього законодавець включив ті ухвали, які можуть завадити реалізації права на судовий захист (зокрема, вплинути на розгляд справи чи унеможливити такий розгляд взагалі, завадити виконанню рішення суду), а також ті, які призводять до втручання в інші основоположні права і свободи (наприклад, щодо забезпечення доказів, відмови в забезпеченні доказів чи скасування ухвали про забезпечення доказів; забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову; відмови у відкритті провадження у справі; відмови поновити або продовжити пропущений процесуальний строк; затвердження мирової угоди; призначення експертизи; зупинення провадження у справі; розгляду скарг на дії (бездіяльність) органів державної виконавчої служби, приватного виконавця; повороту виконання рішення суду чи відмови у повороті виконання рішення; визначення частки майна боржника у майні, яким він володіє спільно з іншими особами; тимчасового влаштування дитини до дитячого або лікувального закладу; оголошення розшуку відповідача (боржника) або дитини; примусового проникнення до житла; звільнення (призначення) опікуна чи піклувальника тощо). Разом із цим частиною другою статті 353 ЦПК України визначено, що заперечення на ухвали, які не підлягають оскарженню окремо від рішення суду, включаються до апеляційної скарги на рішення суду, тобто можливість перегляду й цих ухвал залишається. Таким чином, законодавець прагнув забезпечити оптимальний підхід до забезпечення права на судовий захист.

Схожий механізм апеляційного оскарження так званих проміжних судових рішень передбачений Кримінальним процесуальним кодексом України від 13 квітня 2012 року № 4651–VI³ (далі — КПК України). Втім, викликає сумнів, що з пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України узгоджуються визначені чинним КПК України особливості апеляційного оскарження окремих судових рішень, зокрема такі: вирок суду першої інстанції, ухвалений за результатами спрощеного провадження в порядку, передбаченому статтями 381 та 382 КПК України, не може бути оскаржений в апеляційному порядку з підстав розгляду провадження за відсутності учасників судового провадження, недослідження доказів у судовому засіданні або з метою оспорити встановлені досудовим розслідуванням

¹ Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.

² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10. Ст. 88.

обставини (частина перша статті 394); судове рішення суду першої інстанції не може бути оскаржене в апеляційному порядку з підстав заперечення обставин, які ніким не оспорювалися під час судового розгляду і дослідження яких було визнано судом недоцільним відповідно до положень частини третьої статті 349 КПК України (частина друга статті 394).

У пункті 8 частини другої статті 129 Конституції України йдеться саме про апеляційний перегляд справи, який передбачає не лише надання особі можливості на законодавчому рівні оскаржити рішення суду, прийняте по суті її юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншої справи, а й забезпечення здійснення перегляду такого рішення саме в апеляційному провадженні. Втім, суддя Конституційного Суду України М. Мельник у своїй окремій думці до Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 звертає увагу «на термінологічну некоректність викладу у Законі про пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України». На думку судді, «поняття «перегляд» і «оскарження» не є однопорядковими і не збігаються за змістом. Перше позначає процесуальну стадію розгляду справи, друге — лише можливість потрапляння судової справи на таку стадію. Це додатково підтверджує методологічно помилковий підхід до розуміння різних аспектів права на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення в контексті положень частини третьої статті 22 Конституції України, що призведе до обмеження права на судовий захист (стаття 55 Основного Закону України)»¹.

Вбачається, що конституційна формула «забезпечення права на апеляційний перегляд справи» є прагненням конституцієдавця гарантувати реальне здійснення апеляційного оскарження рішення суду. Для змістового наповнення цієї формули варто з'ясувати, що ж являє собою апеляція у класичному сенсі.

У доктрині права виокремлюють повну та неповну (обмежену) апеляцію. Так, один із провідних українських вчених К. Гусаров зазначає, що «в умовах неповної апеляції справа по суті фактично не розглядається. Апеляційний суд у цьому випадку лише перевіряє, чи були судом першої інстанції здійснені всі передбачені процесуальним законом дії для постановлення законного й обґрунтованого рішення²... При повній апеляції по суті не відбувається тільки перевірки правильності рішень суду першої інстанції на підставі письмових актів судочинства, а справи вирішуються заново»³. При цьому акцентується на тому, що особі має бути гарантовано право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції з огляду на правильність встановлення фактів і застосування права⁴. Справді, суд апеля-

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc01d710-16/print>.

² Гусаров К. В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядкух : монографія. Харків : Право, 2010. С. 96.

³ Там само. С. 98.

⁴ Там само. С. 92.

ційної інстанції має виконувати важливу функцію забезпечення законності й обґрунтованості рішення у справі завдяки більш високому статусу в судовій ієрархії, а також більш високому рівню компетентності суддів¹.

Традиційно таке розуміння інституту апеляції закладено й у процесуальному законодавстві України, з огляду, зокрема, на межі встановленого у ньому апеляційного перегляду. Наприклад, у Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747–IV² статтею 308 визначено межі перегляду справи судом апеляційної інстанції і вказано, що цей суд переглядає справу за наявними у ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги; він не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права (частини перша, друга статті 308). Аналогічні межі перегляду судом апеляційної інстанції визначено й у статті 367 ЦПК України. Крім того, частина п'ята статті 367 ЦПК України передбачає: якщо поза увагою доводів апеляційної скарги залишилася очевидна незаконність або необґрунтованість рішення суду першої інстанції у справах окремого провадження, суд апеляційної інстанції переглядає справу в повному обсязі.

Отже, цінність закладеної конституцієдавцем формули у пункті 8 частини другої статті 129 Основного Закону України щодо забезпечення права на апеляційний перегляд справи полягає у тому, що нею гарантується повноцінний захист прав особи судом апеляційної інстанції від несправедливих та помилкових рішень суду першої інстанції. Тому цілком ймовірно, що метою пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України щодо забезпечення апеляційного перегляду справи є посилення судового захисту осіб порівняно з формулюванням цього конституційного правила до внесення конституційних змін у 2016 році не лише через обмеження розсуду законодавця у питанні визначення винятків апеляційного оскарження судового рішення, постановленого за результатами розгляду юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншої визначеної законом справи, а й встановлення вимоги забезпечити процедуру перегляду законності та обґрунтованості такого рішення як з питань права, так і з питань факту.

На підтвердження наведених міркувань варто звернути увагу, що до внесення у 2016 році змін до Конституції України Конституційний Суд України у своїх рішеннях застосовував пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України, зокрема, дотримуючись позиції щодо свободи розсуду законодавця у регулюванні питань реалізації права на апеляційне оскарження, а також вказував на можливість визначати окремі категорії справ, у яких таке оскарження не передбачено, за умови дотримання принципу пропорційності³. Показовим у цьому аспекті стало

¹ Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. С. 246–247.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, 36, 37. Ст. 446.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку зі статтею 129 Конституції України (про апеляційне оскарження ухвал суду) від 27 січня

Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015, в якому визнано неконституційними окремі положення Кодексу адміністративного судочинства України й зазначено, що обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення; в інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи повинні мати право на інстанційне оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів¹. Тобто, на відміну від імперативної вимоги пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України щодо забезпечення права на апеляційний перегляд справи, згадане конституційне положення допускало обмеження права на апеляційне оскарження рішень суду за окремими категоріями справ.

Водночас такий підхід Конституційного Суду України узгоджується з міжнародними стандартами у визначенні так званих процесуальних фільтрів стосовно забезпечення права на апеляційний перегляд справи, а також практикою європейських держав.

Так, стаття 6 Конвенції, як зазначають експерти з конвенційного права, не передбачає права звернутися до вищого суду після суду нижчої ланки, і застосовуватиметься вона до розгляду судами вищих інстанцій, лише якщо внутрішня процедура передбачає таке право². Справді, як показує практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), стаття 6 Конвенції не зобов'язує Договірні Сторони створювати суди апеляційної чи касаційної інстанції, однак там, де такі суди існують, необхідно дотримуватися гарантій, визначених у статті 6 Конвенції³. У Рішенні ЄСПЛ у справі «Воловік проти України» від 6 грудня 2007 року у пунктах 54, 55 зазначається: «Суд вважає, що, приймаючи до уваги особливості порядку апеляційного оскарження за українським законодавством, право заявника на доступ до апеляційного суду було захищено основоположними гарантіями, передбаченими статтею 6 Конвенції. У цьому зв'язку Суд нагадує, що «право на

2010 року № 3-рп/2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-10>; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду) від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-10>; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111¹³ Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-12>.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15>.

² Віткаускас Д., Диков Г. Захист права на справедливий суд відповідно до Європейської конвенції з прав людини : посібник для юристів. 2-ге вид. / Рада Європи. 2018. С. 33.

³ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Літвінюк проти України» від 1 березня 2018 року (пункт 18). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c38.

суд», одним із аспектів якого є право доступу, не є абсолютним і може підлягати обмеженням; їх накладення дозволене за змістом, особливо щодо умов прийнятності апеляційної скарги. Проте такі обмеження повинні застосовуватись з легітимною метою та зберігати пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою»¹. Загалом із практики ЄСПЛ вбачається, що порядок застосування пункту 1 статті 6 Конвенції у судах апеляційної та касаційної інстанції залежить від особливостей конкретного провадження; умови прийнятності заяви, що стосується норм закону, можуть бути суворішими, ніж звичайної заяви; необхідно враховувати провадження загалом, проведені у передбаченому національним законодавством порядку².

Не гарантує право на оскарження або право на перегляд другою інстанцією і стаття 13 Конвенції (див. пункт 37 Рішення ЄСПЛ у справі «Лучанінова проти України» від 9 червня 2011 року³).

Водночас пунктом 1 статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції передбачено, що «кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку. Здійснення цього права, включаючи підстави, на яких воно може бути здійснене, регулюється законом». Згідно з практикою ЄСПЛ стаття 2 Протоколу № 7 до Конвенції не застосовується до «цивільних прав та обов'язків», втім її гарантії щодо апеляції поширюються на всі правопорушення, які визнаються такими, що мають кримінальний характер, і враховується не стільки їх кваліфікація у національному законодавстві Договірної Держави, скільки суворість покарання за їх вчинення⁴.

Підсумовуючи свої попередні позиції, ЄСПЛ у Рішенні у справі «Руслан Яковенко проти України» від 4 червня 2015 року зазначає, що Договірні Держави мають широкі межі свободи розсуду щодо визначення порядку реалізації права, передбаченого у статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції; як впливає з практики ЄСПЛ, цим положенням переважно регулюються інституційні питання, такі як доступ до апеляційного суду або обсяг перегляду в апеляційному порядку (пункти 76, 77)⁵. У Рішенні ЄСПЛ у справі «Кромбах проти Франції» від 13 лютого 2001 року у пункті 96 зазначено, що «зокрема, перегляд вищим судом обвинувачення або вироку може стосуватися як питань права та фактів рішення, так і тільки питань права. Крім того, в окремих країнах обвинувачений, що бажає оскаржити вирок, іноді повинен дістати на це відповідний дозвіл. Однак будь-які зазначені в цьому положенні обмеження права на перегляд судового рішення, що містяться у національному законодавстві, за аналогією з правом на звернення до суду,

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Воловік проти України» від 6 грудня 2007 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_336.

² Практичний посібник зі статті 6. Право на справедливий суд (цивільна частина) / Рада Європи. 2013. С. 22. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf.

³ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Лучанінова проти України» від 9 червня 2011 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788.

⁴ Справедливое судебное разбирательство в международном праве : юридический сборник / ОБСЕ. 2013. С. 235. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/100894?download=true>.

⁵ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Руслан Яковенко проти України» від 4 червня 2015 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a79.

закріпленим у пункті 1 статті 6 Конвенції, мають законні цілі та не порушують суті цього права»¹. До того ж у пункті 2 статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції з права на оскарження у кримінальних справах зроблено винятки для передбачених законом незначних правопорушень, або коли відповідну особу судив у першій інстанції найвищий суд, або коли її було визнано винною і засуджено після оскарження виправдувального вироку.

Таким чином, ЄСПЛ не визначає обов'язковим апеляційний перегляд кожної справи, навіть якщо така справа є кримінальною, однак стосується вчинення незначного правопорушення, а реалізація доступу до апеляційного оскарження та меж перегляду у зв'язку з цим є питанням розсуду держави й у тому разі, коли наявність апеляції обов'язкова у кримінальній справі.

У Висновку № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний термін та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних заходів вирішення спорів від 22–24 листопада 2004 року наголошено, що жодне з положень статті 6 Конвенції не вимагає наявності права на апеляцію, а власне апеляція не повинна бути або вважатися необмеженою можливістю виправлення стосовно питань фактів або права, які сторона повинна була і могла поставити перед суддею першої інстанції. Це підриває роль судді першої інстанції і потенційно може зробити недоцільним будь-яке управління справами суддею першої інстанції. Такий підхід також тяжіє до нівелювання правомірних очікувань іншої сторони судового процесу і збільшення тривалості, вартості та напруженості судових проваджень².

Апеляція має схожі характеристики й у Рекомендації № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи від 7 лютого 2005 року державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах, відповідно до якої за загальним правилом повинна існувати можливість контролю за будь-яким рішенням суду нижчого рівня судом вищого рівня, однак можливі винятки з права на апеляцію: виключення низки категорій справ, наприклад, позовних вимог на невеликі суми; запровадження вимоги щодо одержання дозволу суду на подання апеляції; установлення конкретних граничних строків щодо здійснення права на оскарження; відстрочення у здійсненні права на оскарження за низкою попередніх питань до подання основної апеляції по суті справи. Крім того, з цієї рекомендації випливає, що межі апеляційного перегляду справи можуть бути визначені вивченням лише питань права, коли необхідний дозвіл на подання апеляції³.

Однак, як показують порівняльно-правові дослідження, не всі з цих винятків сприйняті однозначно у міжнародній практиці, про що свідчить, зокрема, розу-

¹ МакБрайд Дж. Європейська конвенція з прав людини та кримінальний процес. Київ : К.І.С., 2010. С. 454.

² Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ : Юстон, 2015. С. 366–367.

³ Рекомендація № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи від 7 лютого 2005 року державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_153.

міння у ній пункту 5 статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, згідно з яким «кожен, кого засуджено за будь-який злочин, має право на те, щоб його засудження і вирок були переглянуті вищестоящою судовою інстанцією згідно з законом»¹. Зокрема, у цих дослідженнях вказано, що за практикою Комітету з прав людини апеляція має бути забезпечена з питань права і факту, що не означає повторного розгляду справи по суті, втім, суд вищої інстанції має бути наділений можливістю здійснити оцінку доказів, які представлені у суді першої інстанції, а також процесуальний хід розгляду².

Отже, у міжнародній практиці існують різні критерії забезпечення права на апеляційний перегляд справи, зокрема у кримінальних справах це право швидше означає наявність мінімальних та більш посилених стандартів, які не мають сприйматися як обмеження у захисті прав і основоположних свобод людини і громадянина. Водночас стосовно вітчизняної правової системи пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України щодо забезпечення права на апеляційний перегляд справи висуває підвищені вимоги щодо здійснення права на апеляційне оскарження як складової права на судовий захист, ніж Конвенція та практика ЄСПЛ.

Викладені аспекти стосовно забезпечення права на апеляційний перегляд справи у їх порівняльно-правовому сенсі наштовкують на думку, що, з одного боку, у Конституції України щодо забезпечення апеляційного перегляду справи передбачений посилений рівень судового захисту прав особи порівняно, зокрема, з Конвенцією та практикою ЄСПЛ, що полягає у визначенні вперше на конституційному рівні обов'язкового перегляду кожної справи через перевірку судом апеляційної інстанції прийнятого за результатом розгляду такої справи рішення суду на предмет його законності та обґрунтованості, з огляду на правильність встановлення у ньому фактів і застосування матеріальних та процесуальних норм права. З другого боку, якщо означену конституційну формулу сприймати як таку, що не вимагає апеляційного перегляду кожного так званого проміжного судового рішення, прийнятого у процесі розгляду справи, то це узгоджується з конвенційними стандартами забезпечення права на справедливий суд, зокрема щодо розумності строків розгляду справи, обов'язковості та остаточності рішення суду.

Городовенко В. Обеспечение права на апелляционный пересмотр дела: конституционно-правовой аспект и международные стандарты. В статье анализируется применение пункта 8 части второй статьи 129 Конституции Украины относительно обеспечения права на апелляционный пересмотр дела и его понимание в практике Конституционного Суда Украины, Верховного Суда в сравнении с толкованием Европейским судом по правам человека права на справедливый суд и допустимости его ограничения в части реализации права на апелляционное обжалование решения суда. Сделан вывод, что в Конституции Украины относи-

¹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

² Справедливое судебное разбирательство в международном праве : юридический сборник / ОБСЕ. 2013. С. 238. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/100894?download=true>.

тельно обеспечения апелляционного пересмотра дела предусмотрен усиленный уровень судебной защиты прав лица по сравнению с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года и практикой Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: обеспечение права, апелляционный пересмотр дела, право на апелляционное обжалование, ограничение права, международные стандарты, право на справедливый суд.

Horodovenko V. Ensuring the right to appeal: the constitutional and legal aspect and international standards. The application of para 8 of the second part of the Article 129 of the Constitution of Ukraine regarding the right to appeal and its understanding in the jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court is analysed in the article comparing the interpretation of the right to a fair trial by the European Court of Human Rights and the admissibility of its restriction in the realisation of the right to appeal. It is concluded that the Constitution of Ukraine provides for an enhanced judicial protection of the rights of a person in comparison with the European Convention on Human Rights (1950) and the case-law of the European Court of Human Rights.

Key words: the enforcement of a right, appeal proceedings, the right to appeal, restriction of a right, international standards, the right to a fair trial.

Визначення обсягу прав людини у контексті юридичних позицій Конституційного Суду України

В. Колісник

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
суддя Конституційного Суду України

У статті аналізуються підходи до визначення обсягу прав людини з огляду на конституційний принцип неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав людини, а також з урахуванням юридичних позицій Конституційного Суду України.

Ключові слова: права людини, обсяг прав людини, перелік прав людини, звуження обсягу прав людини.

Після прийняття Конституції України професор П. Рабінович визначив звуження обсягу прав людини як «зменшення сфери суспільних відносин, у межах якої може відбуватися здійснення людиною її прав і свобод (тобто зменшення кола суб'єктів, території, часу використання прав і свобод)»¹ і водночас зауважив, що, умовно кажучи, звуження обсягу стосується його кількісної характеристики². З огляду на наведену думку видатного науковця Конституційний Суд України сформулював один із підходів до з'ясування обсягу існуючих прав. Зокрема, у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України витлумачив частину третьої статті 22 Конституції України та наголосив, що «обсяг прав людини — це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальноновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена»³. У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України уточнив, що «обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру»⁴.

¹ Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України. Харків : Право, 1997. С. 24.

² Там само.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус

Згодом П. Рабінович надав більш розгорнуту характеристику обсягу прав людини, зазначивши при цьому, що «обсяг прав людини — це їх сутнісна властивість, яка відображається кількісними показниками відповідних можливостей, виражених у певних одиницях виміру. Одиниці виміру «кількості» (обсягу) прав людини не можуть бути універсальними, однозначними, однорідними для всіх і будь-яких прав людини. Характер таких одиниць виміру зумовлюється насамперед змістом можливостей, які відображені відповідними правами, а також особливостями носіїв (суб'єктів) цих прав (тобто тих чи інших благ). Наприклад, обсяг права на свободу вибору віросповідання може характеризуватися кількістю віровизнань, конфесій, які можуть бути предметом такого вибору. Обсяг права здобувати вищу освіту характеризується, зокрема, кількістю вищих навчальних закладів, в яких можна її здобути, а також кількістю спеціальностей, за котрими готують фахівців у цих закладах»¹. На думку науковця, «звуження їх обсягу — це зменшення сфери суспільних відносин, у межах якої може відбуватися здійснення людиною її прав і свобод (тобто зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу або будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод)»².

Однак такий підхід є дискусійним та потребує уточнення. Так, наприклад, кількість українських університетів перевищує кількість французьких вишів у декілька разів, однак це не дає підстав для твердження про те, що обсяг права на здобуття вищої освіти в Україні є більш широким та значним, ніж у Франції, оскільки механічний підхід у такому випадку є недоречним. Так само не має сенсу порівняння кількості університетів в Україні на різних етапах становлення Української держави або законодавча заборона скорочення кількості освітніх закладів, адже не варто забувати про можливість подальшої трансформації (оптимізації, реорганізації, перетворення, удосконалення) системи вищих закладів освіти, якщо така потреба виникне, що може статися з огляду на те, що так званий демократичний транзит в Україні надмірно затягнувся.

Ті самі аргументи можуть бути застосовані й щодо свободи світогляду і віросповідання, адже зміна кількості парафій, храмів і конфесій часто є спонтанною, залежить від різноманітних факторів та не піддається регулюванню. Ще складніше уявити чи приблизно визначити обсяг таких прав, як право на свободу і особисту недоторканність, на таємницю листування, на приватність, на вільний вибір місця проживання, на мирні зібрання тощо, особливо в контексті наведеної вище думки, згідно з якою між обсягом і «кількістю» (певних одиниць виміру) поставлено знак рівності.

Проблематичним за такого підходу буде визначення обсягу права на приватну власність (у тому числі на землю в умовах перманентного мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення) або права на підприємницьку діяльність, здійснення якого залежить скоріше за все не від абстрактних кількісних показників, а насамперед від рівня економічної свободи й ефективності пра-

суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05>.

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2011. С. 162.

² Там само.

вового механізму захисту власності, підтримання конкурентного середовища та унеможливлення монополізації.

Конституційний Суд України неодноразово підтверджував свою юридичну позицію щодо того, що правове регулювання, у тому числі й те, що стосується механізму реалізації прав людини, може змінюватися, а отже, можуть змінюватися й певні кількісні показники, пов'язані з реалізацією окремих конституційних прав. Зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України вкотре зазначив, що «зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою...»¹. Конституційний Суд України у цьому самому Рішенні наголосив, що «передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою...»².

Отже, якщо зміна законодавчого регулювання порядку реалізації конституційних прав є можливою і прийнятною, то це означає, що й кількісні показники так само можуть бути змінені, оскільки конституційні норми, які стосуються прав людини, зазвичай не містять конкретних кількісних критеріїв чи вимог. Один із небагатьох винятків, наприклад, міститься у статті 29 Конституції України, де прямо зазначено, що обґрунтованість тримання особи під вартою як тимчасового запобіжного заходу має бути перевірена судом протягом сімдесяти двох годин. Це означає, що законом не може бути збільшено цей проміжок часу за жодних обставин.

Іншим прикладом застосування кількісного критерію може бути частина третя статті 46 Конституції України, яка вимагає дотримання певного співвідношення між розміром пенсії або іншого виду соціальної виплати чи допомоги та розміром прожиткового мінімуму, встановленого законом, але лише за умови, що пенсія чи зазначені виплати є основним джерелом існування. Тобто насправді лише у небагатьох випадках деякі кількісні показники можуть бути застосовані для загальної характеристики певного конституційного права та виступати критерієм конституційності окремої норми чи групи норм або ж усього закону. Особливо це можливо з огляду на окремі юридичні позиції Конституційного Суду України, згідно з якими одним із критеріїв врегулювання порядку реалізації соціальних прав громадян є врахування фінансових можливостей держави. Так, у Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001³ Конституційний Суд України зазначив, що право на пен-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11>.

² Там само.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння вченого звання» Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»

сію, її розмір та суми виплат можна пов'язувати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, а також з часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів. Також Конституційний Суд України наголошував, що «види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються і відшкодовуються Фондом [соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України], встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей»¹. На потребу врахування фінансових можливостей держави Конституційний Суд України вказав також і в Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, дійшовши висновку, що «одним з визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави...»². У цьому самому Рішенні Конституційний Суд України наголосив, що механізм реалізації соціально-економічних прав може бути змінений державою, «зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення...».

Слід також звернути увагу на юридичну позицію Конституційного Суду України, сформульовану ним у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, згідно з якою у частині третій статті 22 Конституції йдеться лише про існуючі конституційні права, а зміна законодавчого регулювання є можливою лише тоді, коли вона не призводить до «порушення їх сутності»³.

З урахуванням зазначених міркувань та юридичних позицій Конституційного Суду України, а також з огляду на конкретний контекст і особливості формулювання конституційного принципу неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав людини може бути й інший підхід до розуміння поняття обсягу у словосполученні «обсяг прав людини», що міститься у частині третій статті 22

від 27 травня 1999 року (справа щодо стажу наукової роботи) від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-01>.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «б» підпункту 4 пункту 3 статті 7 Закону України «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», пункту 1, абзацу третього пункту 5, пункту 9, абзаців другого, третього пункту 10, пункту 11 розділу I Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (справа про страхові виплати) від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-08>.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11>.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18>.

Конституції України. Враховуючи те, що у ній ідеться про конституційні права людини загалом, тобто саме про усю систему прав людини, визнаних державою та передбачених Конституцією України, а позначаються вони в усіх трьох частинах цієї статті винятково у множині, то, можливо, поняття «обсяг» було застосоване саме як синонім до слова «перелік» або ж «каталог». Тобто «обсяг прав людини» використано у зазначеному контексті як уточнення та підсилення вимоги щодо неприпустимості скасування жодного з прав людини, а саме як «перелік прав людини» або ж «каталог (чи список) прав людини», котрий міститься в Конституції України та який з огляду на вимоги другого речення статті 21 Конституції України та частини другої статті 22 Конституції України не може бути зменшено. Тоді «звуження обсягу прав людини» слід розуміти насамперед як неприпустимість звуження передбаченого Конституцією України «переліку прав людини». Сутність цієї вимоги полягає у тому, що «масив» (інакше кажучи «перелік», «каталог», «система», «список», «обсяг») конституційних прав людини має бути або незмінним, або може бути змінений лише у бік збільшення, тобто розширений шляхом внесення змін до Конституції України згідно зі встановленою процедурою. Проте в жодному разі існуючий, тобто передбачений Конституцією України, перелік прав людини не може бути зменшений (скорочений, звужений, урізаний) шляхом вилучення певного права чи декількох прав людини або ж через його нівелювання недбалим, недолугим чи суперечливим законодавчим регулюванням.

Колесник В. Определение объема прав человека в контексте юридических позиций Конституционного Суда Украины. В статье анализируются подходы к определению объема прав человека исходя из конституционного принципа недопустимости сужения содержания и объема существующих прав человека, а также с учетом юридических позиций Конституционного Суда Украины.

Ключевые слова: права человека, объем прав человека, перечень прав человека, сужение объема прав человека.

Kolisnyk V. Determining the scope of human rights in the context of the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine. The article analyses the approaches for determining the scope of human rights, based on the constitutional principle of the inadmissibility of diminishing the content and scope of existing human rights, as well as taking into account the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: human rights, scope of human rights, list of human rights, narrowing the scope of human rights.

Психологічний зміст доказування у конституційному судовому процесі

Н. Шаптала

кандидат юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

Статтю присвячено дослідженню психологічного змісту доказування як форми пізнання у конституційному судовому процесі. Особливу увагу автор приділяє особливостям психологічної складової доказування з огляду на специфіку процесу встановлення істини при розгляді питань, які належать до компетенції конституційної юстиції.

Ключові слова: доказування, конституціоналізм, пізнання, судова психологія, судовий процес, форма доказування, юридична психологія.

Важливою складовою конституційного судового процесу є стадія дослідження матеріалів, наданих суб'єктами права на конституційне подання, звернення або скаргу, а також інформації, отриманої від органів державної влади, місцевого самоврядування та учасників цього процесу, з метою формування доказової бази для обґрунтування рішення у справі.

Водночас, як показує аналіз положень Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» та інших нормативно-правових актів, які встановлювали та встановлюють процедуру розгляду справ вітчизняним органом конституційної юрисдикції, вони нерідко мають ознаки правової невизначеності, зокрема щодо визначення поняття доказів, правил та порядку їх отримання, оцінки та використання, які в подальшому за результатами розумової діяльності суддів і будуть доказами у справі.

На нашу думку, однією з причин такої ситуації є недостатній рівень теоретичного розроблення питань, що виносяться на розсуд законодавця при прийнятті правових актів у галузі конституційного судочинства, оскільки, незважаючи на значну кількість публікацій та наукових праць з цих питань, як сутність доказування у судовому конституційному процесі, так і його психологічні, філософські та гносеологічні аспекти все ще залишаються малодослідженими.

Теоретичною основою цього дослідження є праці вітчизняних та іноземних науковців у галузях юридичної та судової психології, філософії права і конституційного права, а також акти вітчизняного органу конституційної юрисдикції.

Метою і завданням є:

— визначення психологічного змісту доказування у конституційному судовому процесі;

— виявлення загальних засад та відмінностей світоглядно-функціональної специфіки психологічної складової доказування як форми пізнання у вітчизняному конституційному судовому процесі та їх впливу на парадигму врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із захистом конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Психологічні основи доказування у судовому процесі (конституційному, кримінальному, цивільному, господарському, адміністративному) визначаються насам-

перед психологічними особливостями діяльності суб'єктів доказування. Хоча доказування у кожному з цих процесів має свої особливості, типовим для започаткування доказування, на нашу думку, є наявність ситуації інформаційної невизначеності. Необхідність її подолання зумовлює вимоги щодо наявності у суб'єкта доказування, окрім відповідного рівня професійної підготовки, також здатності до ініціативного отримання необхідної інформації, її детального аналізу та творчого осмислення, а також оперування такими психологічними рисами характеру, як вміння стримувати емоції, толерантність поведінки та риторики (що є особливо важливим у діяльності колегіального судового органу), логічної побудови розумових висновків тощо.

У сукупності зі знанням закономірностей виникнення інформації, яка має бути використана як докази у справі, що розглядається, зазначені психологічні якості надають суб'єкту доказування можливість застосовувати необхідні організаційні заходи та тактико-методичні прийоми з метою отримання достовірних знань щодо предмета та об'єкта судового дослідження.

При цьому на правильний вибір заходів та прийомів дослідження, як слушно зауважує професор О. Дзьобань, впливає врахування психологічних аспектів духовно-культурних рис української ментальності, до яких він відносить «ірраціональність, алогічність, імпульсивність, наївну ідеалістичність, терпимість, прагнення до справедливості, а також тісний зв'язок з релігійними цінностями»¹. З деякими із наведених рис, напевно, можна погодитися, зокрема стосовно української ідеалістичності, терпимості, прагнення до справедливості, а також посилення на тісний зв'язок із релігійними цінностями.

Слід зазначити, що вчені, як українські, так і країн пострадянського простору, приділяли питанням доказовості багато уваги, проте ще багато з них є недослідженими. Так, професор М. Єнікеев наголошував: «Законне і обґрунтоване рішення суду залежить від встановлення істинності фактів. Основна особливість пізнавальної діяльності суду полягає в його опосередкованості: судові пізнання здійснюються за допомогою дослідження доказів як ознак потрібних фактів. При конфліктному протиставленні сторін матеріальні ознаки фактів можуть спотворюватися, ховатися і навіть знищуватися. Завдання суду — реконструювати справжні події за наявним фактичним матеріалом»².

«Суд, — продовжує М. Єнікеев, — вишукує джерела доказової інформації, засоби встановлення їх достовірності та сили як доказів. Шлях встановлення істини в суді лежить через отримання доказів (фактичних даних про обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, отриманих і закріплених у матеріалах справи в установленому законом порядку) і їх оцінку. При цьому враховуються законність джерел, засобів і прийомів отримання доказів, їх використання, а також їх належність — здатність доказів обґрунтовувати,

¹ Дзьобань О. П., Мануйлов С. М. Правовий нігілізм як феномен ціннісного відношення до права. *Гуманітарний часопис* : зб. наук. пр. Харків : ХАІ, 2006. № 3. С. 35.

² Єнікеев М. И. Юридическая психология. С основами общей и социальной психологии : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. Москва : Норма: Инфра-М, 2010. С. 504–505.

доводити або спростовувати будь-яку обставину, що підлягає доведенню у справі»¹.

Із цим загалом можна погодитися, але така процедура з її ризиками та проти-дією сторін більш притаманна судовим процесам судів загальної юрисдикції. Що ж стосується процедури збирання, оцінки і використання доказів та процесу доказування в конституційному судовому процесі, то тут є певні суттєві відмінності, зокрема:

— по-перше, вітчизняний конституційний процес не є змагальним, оскільки не передбачає у ньому участі сторін, а лише учасників у особах суб'єкта права на звернення до Конституційного Суду України (далі — КСУ, Суд) та представника органу державної влади, чії акти або дії оскаржено, а також залучених учасників (свідків, експертів, перекладачів тощо);

— по-друге, суд загальної юрисдикції вирішує спори виходячи з дослідження виключно наданих йому сторонами доказів (за винятком судів адміністративної юрисдикції). Натомість законодавство, яким врегульовано діяльність КСУ, передбачає можливість отримання за ініціативою Суду інформації шляхом витребування її у органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо, у тому числі з метою перевірки або спростування доказів, наданих учасниками конституційного судового процесу, у разі якщо він вважає це необхідним для прийняття повного, об'єктивного, неупередженого та обґрунтованого рішення;

— КСУ вирішує питання, які належать до його компетенції, виходячи не з позицій позитивізму, тобто досліджує, образно кажучи, не лише «букву» закону або іншого правового акта, а й «дух», тобто відповідність оспорюваного акта (норми) загальнолюдським цінностям (аксіологічний вимір), та його вплив на суспільно-політичний стан соціуму (онтологічний вимір).

У цьому контексті, на нашу думку, слід погодитися з вченими, які дотримуються наукової концепції нерозривного зв'язку психологічної складової доказування і гносеологічної методології пізнання. Зокрема, кандидат юридичних наук В. Курдюков вважає, що психологічному фактору прикладного пізнання емпіричного притаманні всі риси такого пізнання у загальнофілософському сенсі. Водночас це пізнання може мати юридично значущий результат, якщо буде здійснюватися як доказування². Ця концепція знайшла своє відображення в позиції професора І. Котюка, який зазначав, що «процесуальне доказування — це здійснення у визначеному законом порядку пізнавальної практичної діяльності уповноваженими суб'єктами, яка полягає у формуванні, перевірці й оцінці доказів та їхніх процесуальних джерел, а також оперування ними з метою встановлення істини у сфері судочинства»³.

При цьому, як слушно зауважує доктор юридичних наук В. Сисков, психологічна сторона має ключове значення у процесі доказування, оскільки виступає «не

¹ Еникеев М. И. Юридическая психология. С основами общей и социальной психологии : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. Москва : Норма: Инфра-М, 2010. С. 505.

² Курдюков В. В. Пізнання і доказування у кримінальних справах. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 1 (17). С. 204.

³ Котюк І. І. Теорія судового пізнання : монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2006. С. 60.

тільки механізмом формування доказів, а й є елементом формування внутрішнього переконання суб'єктів доказування»¹.

У цьому контексті варто зазначити, що на відміну від судів загальної юрисдикції суб'єктом доказування в конституційному судовому процесі є виключно КСУ, а не суб'єкти права на конституційне подання, звернення чи на конституційну скаргу або інші учасники цього процесу.

Слід також враховувати, що, як зазначає академік НАПрН України В. Коновалова, обґрунтованість внутрішнього переконання «є його невід'ємною властивістю, оскільки становить необхідну змістовну основу структури розумових процесів при формуванні внутрішнього переконання. Внутрішнє переконання має відповідати певним вимогам: а) ґрунтуватися на доказах, зібраних у встановленому законом порядку; б) докази повинні бути перевірені; в) кожен доказ повинен бути розглянутий окремо й у сукупності з іншими доказами; г) виходити з усебічного, повного й об'єктивного розгляду матеріалів справи»².

«Кожен суб'єкт доказування, — пише щодо цього В. Вапнярчук, — в результаті здійснення доказової діяльності формує певну доказову основу власної правової позиції, основою раціонально-емпіричного пізнавального трактування доказування є концепція об'єктивної істини (як мета і принцип доказування), під якою розуміється такий зміст людських знань, який правильно відображає об'єктивну дійсність і не залежить від суб'єкта доказування, будь-якої іншої людини чи людства загалом»³. З цим, на нашу думку, також варто погодитися, оскільки доказування, яке полягає у збиранні, оцінці та використанні доказів у конституційному судовому процесі, є певною мірою науково-дослідною розумово-психологічною діяльністю суддів, результати якої багато в чому залежать від правильного застосування судової логіки при формуванні їхнього внутрішнього переконання.

Натомість М. Єнікеєв, досліджуючи питання юридичної психології, пропонує інший підхід до розуміння форм і змісту доказової діяльності в юридичному процесі. Він, зокрема, зазначає, що «існують дві форми доказування — безпосереднє, емпіричне і опосередковане, розумове (за допомогою правильних висновків). Але складні логічні зв'язки не самоочевидні — вони повинні бути поетапно розкриті. Це поетапне розкриття зв'язку між фактами і становить основний зміст доказової діяльності. У судочинстві широко використовуються і непрямі докази, які засвідчують наявність юридично значущих обставин або фактів за допомогою інших, пов'язаних з ними. Пізнавальна діяльність у судочинстві завжди вплетена в практичну, а робота думки постійно перевіряється емпіричними даними»⁴. Що стосується доказування у конституційному судовому процесі, то з цим можна погодитися лише в частині поетапності доказування та наявності логічного

¹ Сысков В. Л. Доказательная деятельность суда первой инстанции по уголовным делам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 8.

² Коновалова В. О., Шепітько В. Ю. Юридична психологія. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. С. 135.

³ Вапнярчук В. В. Историчний розвиток уявлень про кримінальне процесуальне доказування у вітчизняній науці кримінального процесу. *Перший Харківський кримінальний процесуальний полілог*. 2016. № 1. Харків : Право, 2017. С. 117.

⁴ Енікеєв М. И. Юридическая психология. С основами общей и социальной психологии : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. Москва : Норма: Инфра-М, 2010. С. 505.

зв'язку між цими етапами, що допомагає зробити правильні висновки. Щодо використання непрямих доказів, то при доказуванні в конституційному судовому процесі така практика, як правило, не застосовується.

«У конституційному судочинстві, на відміну від судочинства в загальних судах, — слушно зауважує М. Козюбра, — фактор аудиторії, ірраціональні чинники, прийоми ораторського мистецтва, зокрема «риторично ефективні» докази, мають мінімальне значення (якщо мають взагалі) для ухвалення рішення та його обґрунтування. У цьому виді судочинства переважають раціональні, аналітичні методи і побудови, характерні для науки. Як наслідок, зближуються з науковими (чи принаймні мають зближуватися) також результати конституційного розгляду. Тому не випадково мотивувальні частини рішень найавторитетніших зарубіжних конституційних судів часто нагадують справжні наукові трактати»¹.

З цим у принципі погоджується і академік НАПрН України М. Костицький, який пише, що «раціональний, а не емпіричний характер пізнання в судовому конституційному процесі пов'язаний з тим, що сприймаються не конкретні факти, предмети чи явища, а правові дефініції, положення, абстракції, які мають ідеальний характер та існують на рівні психології як поняття, категорії мислення. У цьому полягає специфіка доказування в конституційному судовому процесі, на відміну від інших видів юрисдикційного процесу, у яких доказування є саме практичною діяльністю і пов'язане з предметами матеріального світу»².

Процес доказування в конституційному судовому процесі, за його періодизацією, складається з низки стадій: 1) визначення кола обставин, що підлягають доказуванню, та формування предмета доказування; 2) надання доказів суб'єктами права на звернення до КСУ; 3) збирання доказів суддями, колегією та всім складом КСУ; 4) дослідження й оцінка доказів³. Погоджуючись із цим висновком загалом, разом з тим слід зазначити, що у зв'язку з прийняттям нового Закону України «Про Конституційний Суд України» до названих суб'єктів необхідно віднести також сенати, а поняття «весь склад» замінити на «Велика палата» КСУ.

Водночас, оскільки предмет пізнання у конституційному судовому процесі є ширшим за предмет доказування, слід розрізняти психологічні особливості пізнання наявних юридичних (правових) обставин і доказування наявності певних юридичних (правових) обставин. Зокрема, предметом пізнання є основи конституційного устрою, засади та спрямованість діяльності держави, права і основоположні свободи людини і громадянина, а також конституційні принципи та доктринальні настанови. Натомість предметом доказування є відповідність політики держави, яка реалізується у формі дій та актів її органів влади, зазначеним конституційним основам, засадам, принципам та настановам.

Таким чином, доказування у конституційному судовому процесі є формою пізнавальної діяльності, психологічна складова якої базується на окремих загальних засадах юридичної психології як галузі психології. Взагалі психологія «вивчає закономірності й механізми психіки людини в сфері регульованих пра-

¹ Козюбра М. Теорія юридичної аргументації та її особливості в конституційному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 6. С. 174–175.

² Костицький М. Доказування в конституційному судовому процесі. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 162.

³ Там само.

вом відносин»¹, натомість проблематика, що стосується психологічної характеристики пізнавальних процесів, пов'язаних із доказуванням, психологічних основ проведення окремих процесуальних дій, а також аналізу психологічної сторони формування внутрішнього переконання, є предметом судової психології².

До загальних завдань юридичної психології та судової психології як її розділу, що притаманні як конституційному, так і іншим судовим процесам, на нашу думку, слід віднести:

— вивчення психологічних особливостей судового процесу (юридичної процедури);

— оцінку психологічної ефективності законодавчих норм та правотворчого процесу;

— дослідження шляхів формування психічної діяльності учасників судового процесу з метою найбільш оптимального виконання завдань правосуддя;

— аналітичне дослідження психологічних основ окремих процесуальних дій з метою удосконалення доказування як форми пізнавальної діяльності;

— формування юридичних (правових) позицій із загальних та окремих філософсько-правових, психологічних, морально-культурологічних та інших питань, які розглядаються під час судового процесу;

— забезпечення правозастосовної практики психологічними знаннями у галузі права, у тому числі з питань правового виховання громадян з метою розробки методів профілактично-пізнавальної діяльності щодо окремих осіб, інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

Натомість ця діяльність має свої специфічні особливості. Зокрема, йдеться про те, що психологія пізнавальної діяльності органу конституційної юрисдикції під час конституційного судового процесу спрямована на встановлення істини у питаннях, віднесених до його компетенції, не в контексті їх впливу на «психіку людини», тобто особи або групи осіб, за конкретних обставин (це є функцією судів загальної юрисдикції), а на визначення психологічної ефективності дій норм права та правотворчого процесу в аспекті відповідності конституційно встановленим умовам життєдіяльності соціуму.

Як зазначив з цього приводу академік НАПрН України Ю. Баулін, «Конституція не відносить до повноважень Суду оцінку рівня впливу неконституційного положення закону на рішення суду загальної юрисдикції [щодо конкретної особи або групи осіб. — *Н. Ш.*] та не передбачає автоматичного його скасування. Згідно з чинним процесуальним законодавством рішення КСУ про неконституційність положень закону віднесено лише для підстав щодо перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами»³.

¹ Коновалова В. О., Шепітько В. Ю. Юридична психологія. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. С. 11.

² Там само. С. 19.

³ Баулін Ю. В. Методологічні аспекти контролю конституційності окремих положень закону в діяльності Конституційного Суду України. *Методологія в праві* : монографія / за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2017. С. 531.

Таке розуміння особливості психологічної складової пізнавальної діяльності у конституційному судовому процесі останнім часом набуло особливого значення, зокрема у зв'язку із запровадженням інституту конституційної скарги. Тому слід погодитися з академіком НАПрН України А. Селівановим, який наголошує, що КСУ «має вирішити конституційну скаргу за буквальним смислом закону, але не може обминути розгляду і того, що вкладається у закон, якщо він обмежує права та свободи громадянина. Таким чином, можна стверджувати, що конституційна скарга одного громадянина може вирішити питання, які стосуються прав мільйонів громадян». Проте «сама ідея конституційної скарги як гарантії захисту прав і свобод людини не може оспорювати рішень органів держави, які прийняті на основі закону, а лише власне сам закон»¹.

Ще однією відмінністю конституційного судового процесу від інших є те, що пізнавальна діяльність, яка здійснюється під час нього, має не лише ретроспективний, а й прогнозуючий характер. Йдеться про те, що окрім чинних актів права (законів, актів глави держави та уряду тощо) предметом дослідження у конституційному судовому процесі є проекти законів про внесення змін до Конституції України. У цих випадках психологічна діяльність КСУ, по-суті, полягає у прогнозуванні ймовірних наслідків прийняття таких актів, у тому числі в контексті унеможливлення порушення або звуження конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити таке.

1. Психологічні основи доказування у судовому процесі (конституційному, кримінальному, цивільному, господарському, адміністративному) визначаються насамперед психологічними особливостями діяльності суб'єктів доказування.

2. Психологічна складова нерозривно пов'язаних процесів доказування і пізнання із гносеологічної точки зору являє собою прикладне пізнання емпіричного рівня і йому притаманні всі риси такого пізнання у загальнофілософському сенсі. Водночас це пізнання може мати юридично значущий результат, якщо буде здійснюватися як доказування.

3. У конституційному судочинстві, на відміну від судочинства в загальних судах, фактор аудиторії, ірраціональні чинники, прийоми ораторського мистецтва мають мінімальне значення для обґрунтування ухвалення рішення.

4. Психологія пізнавальної діяльності органу конституційної юрисдикції під час конструкційного судового процесу спрямована на встановлення істини у питаннях, віднесених до його компетенції, не в контексті їх впливу на психіку особи або групи осіб за конкретних обставин, а, зокрема, на визначення психологічної ефективності дій норм права та правотворчого процесу в аспекті відповідності конституційно встановленим умовам життєдіяльності соціуму.

5. Відмінністю конституційного судового процесу від інших видів судових процесів є те, що пізнавальна діяльність, яка здійснюється під час нього, має не лише ретроспективний, а й прогнозуючий характер, оскільки, окрім чинних актів права, предметом дослідження Конституційного Суду України є й проекти законів про внесення змін до Конституції України, що потребує прогнозування ймовірних

¹ Селіванов А. О., Євграфов П. Б. Конституційна скарга громадянина в реаліях сучасності. *Право України*. 2003. № 4. С. 83.

наслідків прийняття таких актів, у тому числі в контексті унеможливлення порушення або звуження конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Шаптала Н. Психологическое содержание доказывания в конституционном судебном процессе. Статья посвящена исследованию психологического содержания доказывания как формы познания в конституционном судебном процессе. Особое внимание автор уделяет особенностям психологической составляющей доказывания с учетом специфики процесса установления истины при рассмотрении вопросов, относящихся к компетенции конституционной юстиции.

Ключевые слова: доказывание, конституционализм, познание, судебная психология, судебный процесс, форма доказывания, юридическая психология.

Shaptala N. The psychological content of evidence in the constitutional court proceedings. The article is devoted to the study of the psychological content of evidence as a form of knowledge in the constitutional court process. The author pays special attention to the peculiarities of the psychological component of evidence in view of the specifics of the process of establishing truth when considering issues that fall within the competence of constitutional justice.

Key words: evidence, constitutionalism, cognition, judicial psychology, litigation, form of evidence, legal psychology.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Огляд міжнародної конференції «Індивідуальна конституційна скарга до Конституційного Суду України»

У Конституційному Суді України (далі також — Суд) 10 вересня 2018 року відбулася міжнародна конференція на тему «Індивідуальна конституційна скарга до Конституційного Суду України». У заході, організованому спільно з Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія), взяли участь представники Ради Європи, Координатора проектів ОБСЄ в Україні, члени та експерти Венеційської Комісії, судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду.

Голова Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Станіслав Шевчук** привітав учасників міжнародної конференції та наголосив на значущості впровадження в Україні інституту конституційної скарги, розкрив особливості її моделі, основні причини відмови у відкритті конституційних проваджень за такими скаргами. З особливою приємністю він подякував Раді Європи за співпрацю, звернув увагу на важливість міжнародного співробітництва і вивчення міжнародного досвіду. У цьому контексті С. Шевчук згадав про інститут спеціального радника як інструмент, передбачений Законом України «Про Конституційний Суд України».

Із побажаннями плідної роботи та приємного спілкування Голова Конституційного Суду України надав слово Голові Представництва Ради Європи в Україні **Мортену Енбергу**, котрий зазначив, що Рада Європи як провідна європейська організація у сфері прав людини забезпечує дотримання високих європейських правових стандартів і тісно співпрацює з українською владою та українським суспільством задля їх імплементації. Така взаємодія передбачає підтримку в імплементації стратегічно важливих внутрішніх реформ, у тому числі реформ децентралізації, судової системи та виборчого законодавства, протидії корупції та ефективного захисту прав людини, що здійснюється у межах планів дій Ради Європи для України, зокрема в рамках поточного плану дій на 2018–2021 роки.

Зі вступним словом виступив також **Шнутц Дюрр** — Генеральний секретар Всесвітньої конференції конституційного правосуддя, завідувач Відділу конституційного правосуддя Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія). Впровадження інституту конституційної скарги в Україні він назвав важливим здобутком, оскільки тепер особи можуть безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України і, на його думку, «Конституція стає значно ближчою до людей», а також нагадав, що у висновках Венеційської Комісії щодо внесення змін до Конституції України та щодо Закону України «Про Конституційний

Суд України» віталися два основні елементи — добір суддів на змагальній основі та інститут конституційної скарги.

Ш. Дюрр підкреслив важливість відкритості Конституційного Суду України до широкого загалу для розуміння його рішень і позитивного сприйняття суспільством та вказав на особливу роль обґрунтування цих рішень, яке повинно бути переконливим, чітким і зрозумілим та слугувати прикладом для всіх інших судів. Він повідомив, що як експерт від імені Венеційської Комісії до кінця 2019 року з Конституційним Судом України співпрацюватиме Мірослав Гранат (професор М. Гранат очолює департамент конституційного права в Університеті кардинала Стефана Вишинського (м. Варшава), є суддею Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці та має багато публікацій у галузі конституційного права).

Як модератор першого засідання конференції на тему «Індивідуальна скарга» Ш. Дюрр коротко представив усіх доповідачів і надав слово Почесному Президенту Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), професору Познанського університету **Ганні Сухоцькій**. Вона нагадала про свою понад 20-річну роботу в напрямі реформування судової системи України та зазначила, що останні поправки до Конституції України від 2 червня 2016 року можна розглядати як спільний успіх української влади і Венеційської Комісії.

Серед цих доповнень до Конституції України професор виокремила статтю 55, нормами якої в українську систему впроваджено конституційну скаргу як гарантію дотримання прав людини, а також вказала на змістову схожість положень статей 151¹ та 79 конституцій України та Польщі відповідно. До особливостей моделі індивідуальної конституційної скарги в Україні Г. Сухоцька віднесла її обмеженість, але цей інститут, на її думку, «значною мірою змінює суть Конституційного Суду України, тому що завдяки такому положенню Конституційний Суд України не є судом права, але є важливим органом захисту прав людини». Доповідач відзначила відсутність обмежень щодо сфери прав, які можуть захищатися за допомогою конституційної скарги (політичні, особисті, соціальні тощо). Однак словом «особа» не охоплюються державні установи та організації, а також органи місцевого самоврядування, що, на думку Г. Сухоцької, потребує відповідного доопрацювання/розтлумачення. Професор зазначила, що Венеційська Комісія завжди виступає за ідею повної конституційної скарги, але за умови, щоб великий тягар не призвів до неефективності конституційного суду. Вона звернула увагу на положення частини третьої статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України», яке, на її думку, відкриває можливість для квазіповної конституційної скарги, і додала, що положення статті 55 Конституції України не обмежують розвитку законодавства у відповідному напрямі. Завершуючи свій виступ, Г. Сухоцька засвідчила важливість питань, які стосуються конкурсного відбору і статусу суддів.

Свою доповідь на тему «Індивідуальна конституційна скарга до Конституційного Суду України: законодавча база та перший досвід» суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук **Михайло Гультай** розпочав із наведення інформаційно-статистичних даних щодо надходження та опрацювання в Суді конституційних скарг (надійшло 930, 649 з них повернуто як такі, що за формою не

відповідали вимогам закону, 270 перебувають на розгляді у суддів, за 14 із них наразі відкрито конституційні провадження), а також аналізу підстав для відмови у відкритті конституційного провадження у справі та інформації щодо об'єктів оскарження. Як зазначив доповідач, конституційні скарги, що перебувають на розгляді, стосуються 19 законів України і порушують питання права на пенсійне забезпечення (4 закони), права на судовий захист (3 закони), права власності (3 закони) та деякі інші питання (5 законів).

Далі М. Гультай розглянув проблемні питання реалізації інституту конституційної скарги, на які, на його думку, Закон України «Про Конституційний Суд України» не дає відповідей.

По-перше, стосовно того, чи має Конституційний Суд України, оцінюючи прийнятність конституційної скарги і обґрунтування позиції суб'єкта права на таку скаргу, встановити порушення гарантованого Конституцією України права людини внаслідок застосування закону, доповідач вважає, що Суд мав би відійти від усталеної ролі так званого суду права і оцінювати факти по суті, при цьому надзвичайно важливо обмежитися розглядом виключно питань порушення гарантованих Конституцією України прав і не вдаватися до оцінки правильності застосування закону судами загальної юрисдикції.

По-друге, на думку М. Гультая, український законодавець не врахував досвід провідних європейських країн, які йдуть шляхом забезпечення за допомогою інституту конституційної скарги тільки так званих негативних прав, тоді як соціальні права мають програмний характер, а їх повне або часткове незабезпечення не визнається підставою для подання конституційної скарги, ці права гарантуються державою лише в тому обсязі, в якому вони виступають необхідною передумовою реалізації громадянських та політичних прав і свобод.

Третім проблемним питанням, вважає доповідач, є коло суб'єктів права на конституційну скаргу. Стверджуючи, що до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права, він підтримав підхід, за яким закріплені у розділі II Конституції України права і свободи стосуються і юридичних осіб тією мірою, якою вони можуть бути застосовані до таких осіб, виходячи зі змісту відповідного права, що узгоджується з практикою ЄСПЛ. Проте на сьогоднішні позиції Конституційного Суду України з цього питання немає, тому необхідне, як мінімум, уточнення через формування відповідної практики Конституційного Суду України.

Четверте питання пов'язане з положеннями статті 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» і стосується заходів щодо забезпечення конституційної скарги з власної ініціативи Суду. «Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, які можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, — зазначив М. Гультай. — Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони виконувати певну дію». Таке положення доповідач назвав важливим кроком у напрямі забезпечення ефективності конституційної скарги як національного засобу правового захисту, зауваживши, що у разі ухвалення Судом рішення на користь суб'єкта права на конституційну скаргу в останнього з'являється можливість звернення до судів загальної юрисдикції за переглядом остаточного судового рішення за нововиявленими обставинами.

П'яте питання стосується вимоги справедливої компенсації суб'єкту права на конституційну скаргу за результатами розгляду такої скарги, що може бути здійснено на підставі статті 56 Конституції України.

Завершуючи виступ, М. Гультай підтримав висновок Венеційської Комісії з приводу того, що нормативна конституційна скарга не може в усіх випадках задовольнити вимоги до ефективних національних засобів юридичного захисту згідно зі статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Після перерви конференцію продовжив професор кафедри імені Жана Моне з права Європейського Союзу (м. Регенсбург) **Райнер Арнольд** із доповіддю на тему «Конституційна скарга в Німеччині та Україні». Він розповів про німецьку практику індивідуальної конституційної скарги, зазначивши, що вона була запроваджена в Німеччині у 1951 році на рівні звичайного законодавства, а у 1969 році «набрала форму конституційності». Р. Арнольд розкрив такі особливості німецької моделі індивідуальної конституційної скарги:

— об'єктом індивідуальної конституційної скарги можуть бути всі форми діяльності державної влади, органів публічного права Німеччини — дії виконавчих органів та їхні постанови (включаючи дії уряду у сфері зовнішньої політики), судові рішення, законодавство, якщо такі дії безпосередньо позначаються на фундаментальних правах скаржника, що вказує на модель повної конституційної скарги;

— конституційне законодавство федерації і земель також може бути предметом індивідуальної конституційної скарги у Німеччині;

— індивідуальна конституційна скарга може бути прийнята лише після набуття актом законної сили, за винятком актів щодо міжнародних договорів з метою усунення будь-яких проблем у разі визнання відповідного договору неконституційним;

— предметом індивідуальної конституційної скарги можуть стати помилки або недоліки законодавця, «якщо він не зробив того, чого вимагає Конституція ФРН, або ж належним чином не захистив положення про основні права»;

— індивідуальна конституційна скарга може бути подана протягом одного місяця після використання всіх звичайних засобів захисту порушеного права, а у випадках, коли це стосується законодавства — протягом року;

— Федеральний Конституційний Суд ФРН у дуже серйозних справах може приймати рішення без попереднього вичерпання всіх засобів судового захисту;

— індивідуальна конституційна скарга щодо певного законодавчого акта є прийнятною лише в тих випадках, коли скаржник особисто, в нинішній час і безпосередньо потерпає від порушень своїх прав. У скарзі треба чітко зазначити, як саме конкретний закон впливає зараз або може вплинути в майбутньому на права особи. У деяких випадках достатньо ймовірності того, що будуть порушені основні права певної людини;

— за допомогою індивідуальної конституційної скарги можна захистити лише основні права, які вважаються фундаментальними правами (визначені Основним Законом ФРН і Законом про Федеральний Конституційний Суд ФРН). Так, судові гарантії не вважаються фундаментальними правами;

— предметом захисту за допомогою індивідуальної конституційної скарги не є порушення об'єктивних конституційних прав. Однак порушення об'єктивного

конституційного права водночас може бути і порушенням фундаментального права (тобто процедурні правила, верховенство права, пропорційність — усе це є предметом захисту за допомогою індивідуальної конституційної скарги у непрямий спосіб);

— не є предметом захисту за допомогою індивідуальної конституційної скарги права людини, які гарантуються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Але, як зазначив Федеральний Конституційний Суд ФРН, основоположні права Основного Закону ФРН повинні тлумачитися у світлі цієї Конвенції і відповідно до юриспруденції ЄСПЛ;

— за допомогою індивідуальної конституційної скарги не можна захистити також права, передбачені Хартією основних прав Європейського Союзу, бо вони не належать до німецького конституційного порядку;

— якщо індивідуальна конституційна скарга спрямована проти остаточного рішення суду, то тоді варто пам'ятати про те, що Федеральний Конституційний Суд ФРН не є додатковою інстанцією. Конкретні порушення Конституції ФРН розпізнати не так легко, Федеральний Конституційний Суд ФРН діє тоді, коли адміністративний орган не застосував певне положення закону про основні права людини або ж застосував це положення вузько, без розуміння справжнього сенсу і обсягу відповідного права;

— право подати індивідуальну конституційну скаргу має «кожний». Це поняття охоплює фізичних осіб і юридичних осіб приватного (але не публічного) права. Органи місцевого самоврядування відповідно до закону можуть оскаржувати лише те законодавство, яке порушує принципи і порядок місцевого самоврядування.

Завершуючи виступ, Р. Арнольд повідомив, що з 6 000 конституційних скарг за рік у середньому 92 % із них відхиляються, але ті, що приймаються до розгляду, мають величезне значення для розвитку конституційного права. Він наголосив, що всі важливі принципи, як-то принцип пропорційності, були розроблені саме на основі опрацювання Федеральним Конституційним Судом ФРН індивідуальних конституційних скарг.

Доповідь на тему «Конституційна скарга в Польщі та Україні» представив професор, керівник департаменту конституційного права Університету кардинала Стефана Вишинського, суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці **Мірослав Гранат**. Він вказав на схожість моделей індивідуальної конституційної скарги у Польщі та Україні, зазначивши, що обидві вони є «вузькими». До ознак польської моделі конституційної скарги доповідач відніс такі:

— об'єктом індивідуальної конституційної скарги є лише положення закону, на підставі яких було винесене певне судове рішення, яке, за твердженням скаржника, порушує Конституцію Республіки Польща;

— індивідуальна конституційна скарга є лише субсидіарним засобом захисту прав людини, скаржник повинен вичерпати всі існуючі правові засоби захисту та надати інформацію щодо них: це має бути остаточне рішення суду, остаточне адміністративне рішення. Остаточним є рішення суду у справі скаржника, коли усі звичайні інстанції провадження вичерпані і не вимагається подання касаційної скарги до Верховного Суду;

— подати індивідуальну конституційну скаргу в Польщі мають право фізичні особи, а також юридичні особи, але за умови, що вони користуються правами людини, які визначаються відповідною статтею Конституції Республіки Польща. Наприклад, це політичні партії і асоціації, профспілки, компанії тощо. Зазвичай юридичні особи публічного права не мали права на подання конституційної скарги, але двічі (у 2012 та 2014 роках) Конституційний Трибунал Республіки Польща приймав конституційні скарги державних організацій, що було винятковим випадком. Органи місцевого самоврядування не мають права на подання конституційної скарги, оскільки відповідно до Конституції Республіки Польща вони користуються іншими інструментами для захисту своїх прав;

— однією з найважливіших формальних умов є подання скарги у тримісячний строк з моменту прийняття остаточного рішення у справі скаржника;

— обов'язковим є представництво адвоката, що слугує важливим фільтром для вирішення конституційної скарги від клопотань чи звичайних подань;

— у конституційній скарзі важливо зазначити, які саме суб'єктивні права скаржника були порушені законом. Не можуть бути критерієм перегляду загальні принципи, наприклад, рівності перед законом, свободи чи людської гідності тощо (це буде не прямий, а додатковий критерій у деяких справах);

— наслідки прийняття рішення за конституційними скаргами поділяються на: а) макронаслідки — помітні одразу: певний нормативно-правовий акт або його положення втрачає свій обов'язковий характер, проте рішення суду або іншого органу Конституційний Трибунал не скасовує, бо не має повноважень переглядати рішення суддів або інших органів; б) мікронаслідки (або мікроефекти) — тобто результати наступних відповідних правових процедур, зокрема коли скаржник вимагає поновлення судового провадження у його справі.

М. Гранат розповів також про конституційне провадження у Конституційному Трибуналі Республіки Польща. Він пояснив, що відбуваються дві стадії: попередній розгляд і розгляд по суті. Питання щодо прийнятності скарги вирішується на стадії попереднього розгляду, яка може складатися з двох етапів (розгляд одним суддею і трьома у разі оскарження відмови заявником). При цьому на стадії попереднього розгляду відмовляють у прийнятті до 90 % скарг. Поширеними типовими причинами такої відмови є: подання після кінцевого терміну (три місяці) з моменту прийняття остаточного судового рішення у справі, невикористання всіх судових засобів захисту, ставлення до Конституційного Трибуналу як до ще однієї інстанції перегляду своєї справи, неіснуючі критерії перегляду — наприклад, принцип рівності перед законом (часто особи вважають, що закон у їхньому випадку не був справедливим).

Наступний етап — розгляд по суті — в період 1997–2015 років здійснювався у формі публічних слухань у складі 3, 5, 15 суддів (залежно від кількох факторів, перш за все від рівня правового акта, яким порушено права людини). Але нині розгляд важливих справ повинен здійснюватися принаймні дев'ятьма суддями. До того ж із 2015 року рішення приймаються на закритому засіданні, без публічних слухань.

М. Гранат навів деякі статистичні дані: в середньому Конституційний Трибунал Республіки Польща приймає рішення за 40 конституційними скаргами на рік і постановляє 20 рішень, а після 2015 року кількість скарг зменшилася на 42 %,

тому що, за висловом професора, Конституційний Трибунал втратив довіру суспільства. Станом на 2015 рік розгляд скарги по суті тривав близько 12 місяців, а в 2015 році — 18 місяців. Найчастіше у конституційних скаргах йдеться про податкове законодавство, закони про корпорації або ж соціальні права, на другому місці — доступ до суду.

На думку М. Граната, згідно з польською правовою доктриною конституційна скарга є дуже непростим знаряддям захисту прав людини, але все ж таки ефективним, що пояснюється доступом конкретних осіб до Конституційного Трибуналу. Навіть вузька модель конституційної скарги, запроваджена в Польщі 20 років тому, виправдала себе на практиці, особливо в період до 2015 року.

Перше засідання конференції завершилося обговоренням представлених доповідей.

Друге засідання на тему «Обґрунтування рішень конституційних судів» провів Голова Конституційного Суду України С. Шевчук.

Член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), Голова Конституційного Суду Республіки Молдова (2011–2017 роки) **Александр Тенасе** під час свого виступу наголосив, що правове обґрунтування є фундаментальною частиною провадження. Правосуддя повинне базуватися на справедливості, і шлях до цього, на його думку, лежить через вичерпну правову аргументацію. Доповідач вказав на різницю між обґрунтуванням у судах загальної юрисдикції та конституційних судах. У загальних судах розгляд починається з аналізу, тлумачення складних та інколи суперечливих доказів. У конституційному провадженні А. Тенасе виокремив п'ять моментів: проблема, яка є предметом спору; положення, що врегульовує порушене питання; факти, які стосуються цього положення; аналіз — застосування положень до фактів; висновки.

Далі доповідач, посилаючись на думки науковців-теоретиків і судову практику зарубіжних країн, розглянув питання «правового легалізму» і зазначив, що у конституційному судочинстві судовий легалізм передбачає тлумачення ширше, ніж суто буквальне.

Завершуючи доповідь, А. Тенасе нагадав: «ЄСПЛ у своїх численних рішеннях наголошував, що мотивація рішення стосується суті і змісту, але не обсягу, що кожне рішення має бути чітким, точним, послідовним та відповідати фактам і доказам у справі. Судові аргументації не лише є невід'ємною частиною справедливості, а й засадничим елементом верховенства права».

С. Шевчук запросив до виступу суддю Конституційного Суду України, доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента НАПрН України **Василя Лемака**, який розповів про проблеми обґрунтування рішень Конституційного Суду України.

В. Лемак наголосив, що там, де немає обґрунтованого судового рішення, порушено право людини на справедливий суд. Як приклад «неймовірної справи з неймовірним обґрунтуванням» він навів рішення ЄСПЛ у справі «Курт проти Туреччини».

Доповідач зосередився на п'яти факторах, які, на його думку, впливають на обґрунтування рішень Конституційного Суду України.

Перший фактор — «це правові координати» — джерела права, що визначають ідентичність національного правопорядку, який взаємодіє з правопорядком над-

національним і міжнародним. В. Лемак виокремив такі три складові: Конституція України, конституційна доктрина, наднаціональне і міжнародне право. При цьому він зазначив, що оскільки «є текстове вираження Конституції, і є Конституція за межами тексту», виникають практичні проблеми щодо посилання та обґрунтування особою порушення її права за межами наявних у Конституції України формулювань, і тут слід зважати на невичерпність переліку прав людини відповідно до Конституції України (частина перша статті 22), а також феномен специфікації, тобто виведення з природи інших прав. Суддя Конституційного Суду України визнав, що зміни тексту Конституції України перешкоджали формуванню усталеної конституційної практики, і вказав, що посилання на окремі попередні рішення не свідчать про наявність конституційної доктрини. Що стосується наднаціонального і міжнародного права, то доповідач зазначив про їх сприйняття (особливо європейського права і конвенційної системи) як додаткового джерела тлумачення, розуміння меж конституційних прав і власне їх змісту.

Другий фактор — це розуміння Судом своїх повноважень. В. Лемак звернув увагу на розуміння Судом актів, які охоплюються предметом його перевірки на конституційність, виокремивши три аспекти: чинність акта, його нормативність/індивідуальність, а також акти, які не називаються законами України, але мають силу закону України. Доповідач порушив проблему, коли автор відкликає своє клопотання до Суду, а Суд вбачає порушення прав людини, але за законом може закрити конституційне провадження у справі, і підсумував, що формальні моменти ніколи не можуть впливати на сутнісні.

Третій фактор, що впливає на обґрунтування рішення, — це методики, які Суд використовує з огляду на конкретні обставини тієї чи іншої справи. Їх В. Лемак назвав тим, що «найбільше зближує нас із судами цивілізованих європейських держав». Розширення арсеналу цих методів є надто важливим і, на думку судді Конституційного Суду України, слід зробити кроки, зокрема, у напрямі порівняльного методу (посилання на судову практику інших держав).

Четвертим фактором доповідач назвав питання факту. Стверджуючи, що там, де є процедура, має місце і факт, В. Лемак вважає такою, що не відповідає дійсності, усталену думку, за якою конституційний суд є судом права, а факти він не розглядає. Як приклад він навів повноваження Конституційного Суду України щодо встановлення дотримання певних процедур або їх порушень, щодо необхідності аналізувати суспільний контекст при з'ясуванні легітимності мети, щодо оцінки пропорційності обраного законодавцем засобу.

П'ятий фактор — це академічна доктрина, яка, на думку В. Лемака, найбільшою мірою впливає на конституційно-офіційну доктрину. Конституційну науку в Україні, незважаючи на понад 25 років незалежності, доповідач охарактеризував як таку, що «робить свої перші кроки».

З приводу порушених питань висловився також суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) **Сергій Головатий**. Він нагадав про відсутність у частині четвертій статті 55 Конституції України обмежень стосовно моделі конституційної скарги і вказав на можливість Суду широко витлумачити словосполучення «закони України», що наблизить нас до нормативної конституційної скарги, яка має місце в Європі.

Другий акцент він зробив на тому, що законодавство України не встановлює обов'язковості юридичного представництва у Конституційному Суді України («діалогу з професійним заявником»), тобто від заявника при обґрунтуванні конституційної скарги не слід вимагати знань конституційного права. Обґрунтовувати конституційність чи неконституційність є обов'язком Конституційного Суду України, вважає С. Головатий.

Звернувшись до питання наукової доктрини, суддя Конституційного Суду України зазначив, що вона розвивається вже 82 роки, з ухваленням у 1936 році Конституції СРСР, і саме за часів існування цієї Конституції сформувався хибний поділ прав людини на «основні» та «неосновні», якому за радянських та пострадянських часів сприяв і невдалий переклад з англійської. Проте у розділі II Конституції України йдеться про основоположні, фундаментальні права (немає прав основних і неосновних). За допомогою конституційної скарги можна захистити індивідуальні права, в тому числі фундаментальні права і свободи, і відмінні від них соціальні, культурні, економічні права.

В. Лемак підтримав думку С. Головатого стосовно того, що Суд повинен м'якше оцінювати аргументованість тексту конституційної скарги порівняно з конституційними поданнями, а також висловився проти того, щоб обґрунтовувати відмову у відкритті конституційного провадження за конституційною скаргою попередніми відмовними ухвалами.

З приводу права автора на відкликання клопотання і закриття конституційного провадження С. Шевчук зазначив, що якщо порушене питання стосується прав людини, а не більш абстрактних питань, то Суд може продовжити розгляд справи, застосувавши не формальне, а більш широке розуміння закону «в ім'я прав людини».

Своїми думками щодо того, чи «конституційні судді творять закон», поділився Р. Арнольд. Він пояснив, що конституція містить перелік абсолютно конкретних, індивідуальних прав особистості, однак щоб зробити конституційні цінності ефективними, щоб норма «правильно працювала», необхідне її відповідне розуміння — розуміння того, що закладено в конституції. Це, на думку Р. Арнольда, є обов'язком суддів конституційного суду, які «не творять конституційний закон, а пояснюють конституційне право». Як приклад Р. Арнольд навів той факт, що у Конституції ФРН прописані основоположні права і свободи, але ж про принцип пропорційності не йдеться — це вже внесок Федерального Конституційного Суду ФРН. Він звернув увагу присутніх, що основоположні права людини, права, які «зосереджуються на гідності і свободі особи», є універсальними, це не національні права, тому їх роз'яснення органами конституційної юрисдикції відбувається у світлі практики ЄСПЛ, що набуває міжнародного характеру. Доповідач зазначив про ще один аспект обґрунтування рішень конституційних судів — рекомендації орієнтуватися на міжнародне право, не обмежуючись аналізом національних законів (що часто обговорюється у США, а у деяких країнах, наприклад, у Конституції Південної Африки, навіть нормативно закріплено).

Продовжуючи тему застосування міжнародного права, С. Шевчук наголосив, що міжнародне право відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права слугує джерелом інтерпретації положень Конституції України. На його думку, усталена, чітка і зрозуміла практика ЄСПЛ для Конституційного Суду

України є джерелом тлумачення, хоча деякі моменти можуть і не збігатися. Також С. Шевчук вважає відсутність у Конституційного Суду України повноваження офіційного тлумачення законів прогресивним кроком, оскільки це — діяльність верховних судів через касаційну функцію.

Учасники заходу обмінялися репліками. Так, Ш. Дюрр висловився за ідею розвитку конституції як «живого дерева», вказав на наявність сфери фактажу (рішення конституційного суду можуть стосуватися певних фактів, які сталися в житті і є диспозицією певної норми конституції), а також розглянув питання імпліцитних (або опосередкованих) прав та меж розсуду при прийнятті рішення. Г. Сухоцька вказала на тенденцію, за якою всі конституційні суди залишаються судами права, але водночас вони певною мірою аналізуватимуть факти або прийматимуть рішення на підставі фактів. Наступні учасники (зокрема, В. Лемак) висловилися з приводу того, що конституційний суд може тлумачити закон, бо не можна визначити конституційність без тлумачення. М. Гультай наголосив, що йдеться не про тлумачення закону Конституційним Судом України як окреме повноваження чи його відсутність, а про те, чи зможе і яким чином Конституційний Суд України поновити порушене право особи, коли навіть Верховний Суд з якихось причин витлумачить певну норму чи положення закону неправильно, за умови, що сам закон буде конституційним.

Голова Конституційного Суду України С. Шевчук у своїй заключній промові подякував Венеційській Комісії за організацію такого важливого практичного заходу, а також усім його учасникам, і висловив впевненість у продовженні співробітництва з Венеційською Комісією, що підвищує спроможність Суду відповідати на виклики сьогодення.

*Огляд підготовлено
Правовим департаментом Секретаріату Конституційного Суду України*

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ВЕРЕСЕНЬ

- 11 вересня** зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука із заступником директора з міжнародних зв'язків Федералістського товариства з питань дослідження права та публічної політики П. Циммерманом
- 14–15 вересня** участь Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та судді Конституційного Суду України В. Городовенка у круглому столі «Європейські стандарти справедливого суду та їх впровадження в Україні», організованому Національною школою суддів України за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Ради Європи на базі Одеського апеляційного господарського суду (м. Одеса)
- 16–22 вересня** участь головного спеціаліста відділу міжнародного співробітництва Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва Секретаріату Конституційного Суду України В. Капустіна і головного консультанта відділу порівняльних досліджень Управління порівняльно-правового аналізу Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України О. Шмигової у 6-й Літній школі Асоціації азійських конституційних судів та еквівалентних інституцій «Право на свободу та безпеку», організованій Конституційним Судом Турецької Республіки (м. Анкара, Турецька Республіка)
- 20–23 вересня** участь судді Конституційного Суду України І. Сліденка у XX міжнародному конгресі з питань європейського та порівняльного конституційного права «Розвиток конституційного права через конституційне правосуддя: провідні рішення та їхній вплив на конституційну культуру», організованому Університетом м. Регенсбург та Університетом м. Гданськ (м. Гданськ, Республіка Польща)
- 21 вересня** зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука із Спеціальним посланником з питань реформ в Україні (децентралізація, добре врядування і публічна служба), Прем'єр-міністром федеральної землі Саксонія у відставці Г. Мілбрадтом. У зустрічі також взяв участь Надзвичайний і Повноважний Посол ФРН в Україні Е. Райхель
- 23–29 вересня** участь головного консультанта відділу порівняльних досліджень Управління порівняльно-правового аналізу Правового департаменту Секретаріату Конституційного

Суду України М. Сподарик у 9-й Програмі консолідації мережі з питань транскордонного співробітництва, організованій Федеральним міністерством закордонних справ Німеччини (м. Ліндау, м. Фрідріхсгафен, м. Штутгарт (ФРН), м. Страсбург (Французька Республіка), м. Базель (Швейцарська Конфедерація)

25 вересня відкрита зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука із громадськістю м. Харкова «Діалоги про конституційну демократію» за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні (м. Харків, Президія НАПрН України)

26 вересня зустріч заступника Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з делегацією комітету з питань правової політики, прав людини та безпеки Палати Народних Представників Парламенту Республіки Індонезія

26–29 вересня участь Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та судді Конституційного Суду України Н. Шаптали в міжнародній конференції «Доступ до конституційного правосуддя: нові виклики контролю конституційності апостеріорі», організованій Конституційним Судом Королівства Марокко (м. Маракеш, Королівство Марокко)

ЖОВТЕНЬ

7–9 жовтня участь Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та судді Конституційного Суду України В. Лемака у зустрічі голів конституційних судів — членів Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів на тему «Роль конституційного суду в сучасній державі», організованій Конституційним Трибуналом Республіки Польща (м. Варшава, Республіка Польща)

10 жовтня зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука з Надзвичайним і Повноважним Послом США в Україні М. Йованович

16–17 жовтня Сьома українсько-німецька фахова зустріч з питань конституційного права та процесу, організована за сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (м. Київ, Конституційний Суд України)

17–21 жовтня участь судді Конституційного Суду України С. Головатого та наукового консультанта судді Конституційного Суду України К. Мазура у 116-му пленарному засіданні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та її робочих органів (м. Венеція, Італійська Республіка)

21 жовтня – 1 листопада участь головних спеціалістів відділу міжнародного співробітництва Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва Секретаріату

Конституційного Суду України В. Капустіна та Д. Мельника у курсі з інформаційно-комунікаційних технологій для служби електронних судів програми навчання експертів інформаційно-комунікаційних технологій — 2018, організованому Національним агентством просування ІТ-промисловості на базі Конституційного Суду Республіки Корея під егідою Міністерства науки та інформаційно-комунікаційних технологій (м. Сеул, Республіка Корея)

24–27 жовтня

участь делегації Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України С. Шевчуком у складі суддів Конституційного Суду України В. Лемака та І. Сліденка у міжнародній конференції суддів конституційних судів Грузії, Литовської Республіки, Республіки Молдова та України — Вільнюському форумі в рамках проекту розвитку співробітництва «Підтримка конституційних судів Грузії, Республіки Молдова та України в забезпеченні реалізації та захисту принципів верховенства права в контексті регіональних викликів» та заходах з нагоди 26-ї річниці Конституції Литовської Республіки і 25-річчя Конституційного Суду Литовської Республіки (м. Вільнюс, Литовська Республіка). У рамках візиту делегація взяла участь у щорічній міжнародній науково-практичній конференції з нагоди Дня Конституції Литовської Республіки «25-та річниця Конституційного Суду Литовської Республіки: досвід та нові виклики», організованій Університетом Миколаса Ромеріса, Конституційним Судом Литовської Республіки та Литовською асоціацією адвокатів. Під час конференції Голова Конституційного Суду України С. Шевчук вручив нагрудний знак «Відзнака Голови Конституційного Суду України» Координатору проектів ОБСЄ в Україні В. Вербі. Крім цього, 26 жовтня відбулася Генеральна асамблея Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів (*BBCJ*)

ЛИСТОПАД

1 листопада

участь судді Конституційного Суду України Н. Шаптали у міжнародній науково-практичній конференції «Права і свободи людини та їх забезпечення в умовах несвободи», організованій Академією державної пенітенціарної служби (м. Чернігів).

6–10 листопада

участь судді Конституційного Суду України В. Городовенка у 19-му пленарному засіданні Консультативної ради європейських суддів (м. Загреб, Республіка Хорватія)

**12–19
листопада**

участь делегації Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України С. Шевчуком у складі суддів Конституційного Суду України С. Головатого та І. Сліденка у Зустрічі європейських національних суддів та З'їзді національних юристів Федералістського товариства з питань дослідження права та публічної політики (м. Вашингтон, округ Колумбія, США).

Реферативний огляд джерел із конституційно-правової тематики, опублікованих у 2018 році

ДИСЕРТАЦІЙНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 37 с.

У дисертації комплексно досліджено конституційно-правові та методологічні основи національної безпеки України, визначено теоретичні аспекти. Основну увагу зосереджено на аналізі національної безпеки як конституційно-правової категорії. У контексті загальної теорії національної безпеки проаналізовано проблему становлення та розвитку конституційно-правових засад національної безпеки Української держави. Сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері, зокрема обґрунтовано необхідність оновлення базового системоутворюючого законодавчого акта про національну безпеку України.

Барегамян С. Х. Конституційне право на працю та його реалізація в умовах європейської міждержавної інтеграції : дис. ... канд. юрид. наук / Маріупольський державний університет, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Маріуполь, 2018. 254 с.

Дисертація являє собою комплексне наукове дослідження конституційного права на працю в Україні та його реалізації в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. У роботі проаналізовано сучасний стан правового забезпечення конституційного права на працю в Україні, співвідношення та взаємодію міжнародних трудових норм із конституційним правом на працю в Україні, з'ясовано способи захисту та сучасний стан забезпечення органами державної влади захисту прав у сфері праці. Враховуючи міжнародні трудові стандарти та закордонний досвід розвинутих країн світу, автором розроблено пропозиції щодо вдосконалення норм чинного законодавства, правотворчої та правоохоронної діяльності, які посилили б реалізацію та захист прав трудящих в Україні та у сфері міжнародної праці.

Бондаренко А. І. Концепт правозахисної діяльності сучасної держави : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 208 с.

Дисертацію присвячено побудові загальнотеоретичної юридичної моделі правозахисної діяльності сучасної держави, виявленню її інституційних засад і сучасних тенденцій розвитку. Акцентовано на філософській, ідеологічній та методологічній динаміці правозахисної діяльності сучасної держави. Виявлено, що раціоналістична концепція державності зумовила стрімкий розвиток доктрини прав людини як раціональних засад функціонування публічної сфери. Сформульовано

авторське визначення правозахисної функції. Досліджено проблеми інституціоналізації правозахисної діяльності сучасної держави та її оформлення як державної функції, а також три основні напрями реалізації цієї функції. Проаналізовано ключові тенденції розвитку правозахисної функції сучасної держави. Доведено, що Європейський суд з прав людини є головним міжнародним інструментом вироблення цілісного бачення прав людини. Обґрунтовано, що запорукою належної реалізації державою правозахисної функції є система недержавного правозахисту.

Борисова К. С. Конституційне забезпечення права на житло в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 247 с.

Дисертація присвячена комплексному аналізу конституційних засад забезпечення права на житло в Україні, з'ясуванню особливостей правової природи конституційного права на житло, законодавчого закріплення права на житло на національному та міжнародному рівнях, дослідженню правових гарантій забезпечення конституційного права на житло в Україні. Проаналізовано різні дефініції і сформовано власне визначення поняття конституційного права на житло в Україні. Обґрунтовано необхідність визначення списку осіб, які потребують соціального захисту, та його закріплення в новому Житловому кодексі України або спеціальному законі. Розкрито питання системи гарантій забезпечення конституційного права як сукупності нормативно-правових та організаційно-правових гарантій. Проаналізовано проблеми забезпечення конституційного права на житло та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства, а саме щодо визначення понять державної житлової політики, доступного житла, складових достатнього житла, розроблення та прийняття Закону України «Про основні засади державної житлової політики» та Закону України «Про забезпечення доступним житлом в Україні» тощо.

Горобець Н. Г. Захист права власності в практиці Європейського суду з прав людини : дис. ... канд. юрид. наук / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 216 с.

Дисертація присвячена комплексному теоретико-правовому аналізу міжнародно-правових аспектів захисту права власності у практиці Європейського суду з прав людини, дослідженню проблем формування та розвитку європейських стандартів захисту права власності, а також з'ясуванню стану відповідності законодавства і практики України вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Протоколу № 1 до неї в контексті захисту права власності. Окрему увагу приділено питанням впровадження європейських стандартів у сфері захисту права власності у законодавство і практику України. Аналізується практика звернення фізичних та юридичних осіб зі скаргами проти України за захистом прав власності до ЄСПЛ і констатується її важливість з точки зору подальшого вдосконалення законодавства України в цій сфері та його реалізації.

Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 212 с.

Дисертація є комплексним дослідженням принципів територіального устрою України. Розглядається система принципів територіального устрою України у їх багатоаспектному прояві, розкривається внутрішній зміст кожного з них. Здійснено порівняльний аналіз українського та зарубіжного законодавства щодо досліджуваних принципів. Розглянуто сучасний стан конституційного закріплення спеціальних принципів територіального устрою України. Висвітлюються проблеми реалізації принципів територіального устрою України. Розроблено та запропоновано напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання досліджуваних принципів.

Джуська А. В. Конституційне право людини на професійну правничу допомогу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 271 с.

Дисертація присвячена дослідженню конституційного права людини на професійну правничу допомогу в Україні. Зокрема, у дисертації послідовно розкриваються теоретико-правові засади, методологія дослідження, сутність та значення конституційного права людини на професійну правничу допомогу, суб'єкти та порядок забезпечення цього права в Україні. У дисертації сформульовано положення та висновки, обґрунтовуються пропозиції щодо шляхів удосконалення забезпечення конституційного права людини на професійну правничу допомогу та внесення змін і доповнень до законодавства України за темою дослідження.

Дурдинець М. Ю. Бікамералізм в українському парламентаризмі: філософсько-правове осмислення : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 232 с.

У дисертації здійснено комплексне філософсько-правове осмислення теоретичних і практичних питань бікамералізму в контексті українського парламентаризму. Представлено цілісне бачення чинників зародження, формування та розвитку двопалатного парламенту. На основі досягнень філософії права, зокрема правової аксіології та правової антропології, аргументовано доцільність та умови його запровадження в Україні. Шляхом зіставлення різних моделей бікамералізму доведено, що він є ефективним механізмом, здатним оптимізувати функціонування політичної системи у процесі утвердження демократії. Встановлено нагальність імплементації передового досвіду функціонування двопалатного парламенту в українську правову систему.

Єпіфанов О. В. Конституційно-правові засади охорони культурної спадщини: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2018. 193 с.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню конституційно-правових засад охорони культурної спадщини. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення правового механізму охорони об'єктів культурної спадщини національного

та місцевого значення, сформульовано новітні методологічні підходи до визначення конституційно-правових засобів охорони культурної спадщини у контексті формування широкого міжгалузевого розуміння реалізації повноважень органів публічної влади. Піддано комплексному аналізу галузеву нормативно-правову базу з питань охорони культурної спадщини, міжнародно-правові стандарти й особливості їх конституціоналізації та імплементації до національної правової системи України. Досліджено актуальні питання вдосконалення правових засобів охорони культурної спадщини та доктринальні підходи до формування видового переліку об'єктів культурної спадщини у сучасних умовах конституційної модернізації суспільних відносин.

Журавльова Г. С. Принцип рівності та заборони дискримінації у конституційному праві : дис. ... д-ра юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2018. 434 с.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню теоретичних і практичних аспектів сутності змісту рівності та недопущення дискримінації як конституційного принципу. Обґрунтовано взаємозв'язок принципу рівності та заборони дискримінації, який має дуалістичний характер. У роботі розкрито основні теоретично-методологічні засади розуміння принципу рівності та його розвитку в конституційному праві. Досліджено формальні та змістові аспекти принципу рівності, особливості рівності між чоловіком і жінкою, між батьками і дітьми, гендерної рівності та забезпечення рівних можливостей для внутрішньо переміщених осіб в Україні. Визначено природу заборони дискримінації у формі прямої та непрямої. Досліджено природу соціальної держави у взаємозв'язку із її позитивними обов'язками, що дало змогу розкрити особливості дій держави, спрямованих на покращення правового становища певних категорій осіб, які цього потребують.

Кириченко Ю. В. Конституційно-правове регулювання прав людини в Україні в контексті гармонізації з законодавством європейських держав : дис. ... д-ра юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2018. 529 с.

У дисертації комплексно досліджено теоретичні та практичні проблемні питання конституційно-правового регулювання прав людини в Україні та здійснено порівняльно-правовий аналіз змісту норм міжнародно-правових актів, конституцій України та 42 держав континентальної Європи. На основі збереження демократичного змісту та пріоритетності принципу людиноцентризму розроблено цілісну внутрішню і зовнішню узгоджену науково-практичну концептуальну модель конституційно-правового регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, що містяться в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. З метою подальшого вдосконалення вітчизняного конституційного законодавства обґрунтовано доцільність викладення в Конституції України норм, у яких закріплені громадянські політичні, економічні, соціальні, культурні права і свободи, та положень, що встановлюють обов'язки людини і громадянина, в оновленій редакції, а також доповнення її новими нормами.

Китайка О. В. Конституційно-правовий статус дитини в Україні та міжнародні ювенально-правові стандарти : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 217 с.

Дисертація є монографічним дослідженням конституційно-правового статусу дитини, оптимізації теоретичних підходів до цього статусу та його нормативної регламентації в Україні з урахуванням міжнародних ювенально-правових стандартів. Визначено та сформульовано конституційно-правовий статус дитини, проаналізовано різні підходи до з'ясування сутності конституційно-правового статусу дитини в Україні. Удосконалено структуру конституційно-правового статусу дитини в Україні, елементами якого є громадянський стан дитини, конституційна правосуб'єктність дитини, принципи конституційно-правового статусу дитини, конституційні права дитини та їх гарантії, а також аргументацію щодо недоцільності включення до структури конституційно-правового статусу дитини конституційної відповідальності дитини та конституційних обов'язків дитини.

Книш В. В. Теоретико-правове дослідження інституту конституційно-правової відповідальності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук / Приватний вищий навчальний заклад «Університет короля Данила». Івано-Франківськ, 2018. 420 с.

На думку автора, конституційно-правова відповідальність — це визначений конституційно-правовими нормами вид соціально-правової відповідальності, який передбачає належне виконання суб'єктами державно-політичних відносин своїх обов'язків у зв'язку з набуттям ними спеціального конституційного статусу та здійсненням політичної влади, а також встановлює негативні наслідки у виді конституційно-правових санкцій у разі вчинення ними конституційного делікту. Досліджуючи основні наукові підходи з означеної проблематики, автор звертає увагу, що в юридичній науці існують різноманітні наукові напрями стосовно визначення конституційно-правової відповідальності. При цьому сам автор підтримує підхід щодо поєднання негативної та позитивної конституційно-правової відповідальності. За результатами дослідження автором обґрунтовано низку рекомендацій щодо вдосконалення як законодавства, так і механізму реалізації конституційно-правової відповідальності в Україні.

Косткіна Ю. О. Правовий статус Вищої ради правосуддя : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 264 с.

У дисертаційному дослідженні розглядаються теоретичні, правові та праксеологічні засади правового статусу Вищої ради правосуддя. На підставі результатів аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових джерел виокремлено етапи становлення і розвитку Вищої ради правосуддя. Автором визначено такі поняття, як «правовий статус Вищої ради правосуддя», «суддівське врядування», «організаційно-правове забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя», «адміністрування Вищої ради правосуддя», «секретаріат Вищої ради правосуддя». У дисертаційному дослідженні проаналізовано, класифіковано та диференційовано повнова-

ження Вищої ради правосуддя, а також сформульовано і класифіковано взаємозв'язки останньої з іншими суб'єктами права, визначено напрями їх подальшої взаємодії. Висвітлюються порядок формування складу, структура Вищої ради правосуддя. Окрему увагу приділено дослідженню питання функціонування дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя та їх складу. Досліджено особливості адміністрування та організаційно-правового забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя.

Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 246 с.

Дисертація присвячена дослідженню системи конституційно-правових норм, що регулюють і охороняють право особи на доступ до публічної інформації, та забезпечення цього доступу Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Проаналізовано доктринальні й нормативні джерела зазначеного права, методологію його дослідження, поняття і зміст, гарантії його забезпечення, реалізації та охорони Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. З метою удосконалення правового регулювання конституційного права особи на доступ до публічної інформації запропоновано внести зміни і доповнення до статті 32, частини другої статті 34 Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації» тощо.

Марченко М. В. Конституційно-правове регулювання участі глави держави у законодавчому процесі : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 206 с.

У дисертації розкриваються зміст і правова природа законодавчого процесу та досліджуються конституційно-правові засади участі глави держави у ньому. У роботі сформульовано поняття законотворчого процесу та низки інших суміжних дефініцій. Запропоновано та наповнено змістом абсолютно нові правові категорії — «ветувальний акт» та «законодавча контрасигнація». Доповнено систему принципів застосування Президентом України права вето. Проаналізовано зарубіжний досвід конституційно-правової регламентації участі глав держав у законодавчому процесі та наголошено на необхідності невідкладного вдосконалення вітчизняного законодавства, яке деталізувало б ключові аспекти участі Президента України у законодавчому процесі.

Нестор Я. В. Конституційні принципи здійснення судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 221 с.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню поняття, правової природи та класифікації конституційних принципів здійснення судочинства в Україні, особливостей правового регулювання принципів судочинства у зарубіжних країнах і на міжнародно-правовому рівні. У роботі проаналізовано історію становлення та розвитку конституційних принципів здійснення судочинства, їх поняття, роль, значення та класифікацію. Досліджено питання реалізації конституційних

принципів здійснення судочинства в актах Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, шляхи вдосконалення їх правового регулювання.

Новіков Д. В. Захист права власності Європейським судом з прав людини: досвід для правової системи та судової практики України : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 211 с.

У дисертації досліджено інститут захисту права власності Європейським судом з прав людини та з'ясовано значення відповідної практики цього Суду для правової системи та судової практики України. Дається характеристика права власності за законодавством України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Визначається місце рішень Європейського суду з прав людини у системі джерел цивільного права України. Досліджуються загальні засади захисту права власності Європейським судом з прав людини. Визначено гарантії захисту права власності та межі державного втручання у здійснення права власності у практиці Європейського суду з прав людини.

Поклонська О. І. Журналіст як суб'єкт інформаційних відносин: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 208 с.

У роботі досліджується журналіст як суб'єкт інформаційних відносин у конституційно-правовому аспекті. Розкриваються поняття, ознаки та системоутворюючі елементи правового статусу журналіста, пропонується класифікація прав та обов'язків журналіста, визначаються сфери та види журналістської діяльності, їх структура та взаємозв'язок; аналізується міжнародний досвід конституційно-правового регулювання журналістської діяльності. Обґрунтовується висновок, що заборона державної цензури є основним елементом у забезпеченні свободи створення і поширення масової інформації. Обґрунтовано доцільність закріплення на законодавчому рівні пріоритетності відповіді на журналістський запит, що сприятиме професійній діяльності журналіста, яка пов'язана зі збором і поширенням важливої публічної інформації.

Стрельцова О. В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом : дис. ... д-ра юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 501 с.

Дисертація присвячена дослідженню конституціоналізації процесу асоціації України з ЄС. У роботі аналізуються доктринальні підходи до розуміння категорії «конституціоналізація». Сформульовано дефініцію конституціоналізації, виокремлено її види та сутнісні риси. Зосереджено увагу на конституційно-правовому забезпеченні асоціації та подальшої європейської інтеграції України. Проаналізовано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС та визначено її місце в конституційному правопорядку України. Обґрунтовано необхідність включення процесу конституціоналізації асоціативних відносин між Україною та ЄС у контекст конституційної реформи в Україні. Встановлено правові засади змістової та імплементаційної конституціоналізації процесу асоціації України з ЄС та визначено їх вплив на конституційну реформу 2016 року. Досліджено механізм конституціоналізації

процесу асоціації України з ЄС та вироблено пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання у цій сфері.

Теплюк Є. П. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту : дис. ... канд. юрид. наук / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 221 с.

У дисертації здійснено комплексний аналіз законодавчого регулювання і судового захисту конституційного права на доступ до публічної інформації в Україні та деяких зарубіжних країнах. Детально проаналізовано міжнародно-правові документи, практику Європейського суду з прав людини, діяльність міжнародних організацій, спрямованих на захист права на доступ до публічної інформації. Проведено аналіз судової практики розгляду справ щодо порушеного права особи на доступ до публічної інформації в Україні та визначено основні проблеми, які виникають при реалізації цього конституційного права. Визначено проблемні питання стосовно гарантування права на доступ до публічної інформації в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення, сформульовано теоретичні положення, практичні висновки, пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення законодавчого регулювання забезпечення права на доступ до публічної інформації в Україні.

Чорнолуцький Р. В. Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. 498 с.

Дисертацію присвячено дослідженню феноменології нормопроектної діяльності в конституційному праві України як основної та профільюючої галузі національного права. Розглянуто філософсько-теоретичні та методологічні підходи до визначення феноменології нормопроектної діяльності в конституційному праві України в контексті онтологічного, термінологічного та структурно-процесуального підходів. Досліджено проблематику такої діяльності в аспектах її планування, експертної діяльності, вивчення, визначення ролі та запозичення відповідного зарубіжного досвіду. Проаналізовано якісні характеристики законотворення як стадії законопроектної роботи в контексті історико-правового, онтологічного, гносеологічного підходів, проблематику використання юридичної техніки, її принципів, а також забезпечення якості законів. Охарактеризовано актуальні аспекти нормопроектної діяльності органів публічної влади в Україні через визначення їх конституційно-правового статусу, а також засадничих і методологічних настанов такої діяльності.

Чорнописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2018. 235 с.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням децентралізації влади в Україні. У роботі розкрито правову природу конституційної реформи як феномена цивілізаційного розвитку і фактора сучасного державотворення, яка є основою розпочатої в Україні децентралізації влади. Досліджено сучасні конституційні реформи у країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації

влади як приклад для України. У результаті дослідження автором запропоновано модель адміністративно-територіального устрою України, шляхи подальшого розвитку й удосконалення конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях, напрацьовано конкретні пропозиції з модернізації чинного законодавства, які прискорять реформу у сфері децентралізації влади в Україні.

Шамрай Б. М. Гарантії прав та свобод військовослужбовців в Україні (конституційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 235 с.

Дисертацію присвячено дослідженню гарантій прав та свобод військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань на основі аналізу насамперед конституційного права та законодавства, а також перспективам удосконалення національного законодавства, яке регулює гарантії прав та свобод військовослужбовців. Розглянуто теоретико-методологічну основу, сутність і класифікацію гарантій прав та свобод військовослужбовців, розкрито загальносоціальні й правові (юридичні) гарантії прав та свобод військовослужбовців, механізм їх реалізації в Україні та зарубіжних країнах. На підставі аналізу нормативно-правових актів та позитивного досвіду зарубіжних країн обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства, яке регулює гарантії прав та свобод військовослужбовців, та доцільність створення окремого спеціально уповноваженого органу, який буде підзвітний парламенту й незалежний від органів виконавчої влади та органів військового управління.

Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій : дис. ... д-ра юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 472 с.

У дисертації досліджено еволюцію науково-теоретичних підходів до дослідження конституційного механізму державної влади. Проаналізовано світові моделі конституційного механізму державної влади. Здійснено комплексний аналіз основних підходів до розуміння правової природи конституційного механізму державної влади. Здійснено аналіз парламенту крізь призму дослідження феномена парламентаризму. Розкрито правову природу інституту президента як елемента структури конституційного механізму державної влади. Досліджено функціональні та організаційні особливості інституту виконавчої влади. З'ясовано сутність та місце судової влади і прокуратури в конституційному механізмі державної влади. Визначено основні тенденції розвитку конституційного механізму державної влади та шляхи підвищення ефективності функціонування конституційного механізму державної влади.

Якушина О. С. Конституційне право на освіту: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 232 с.

У роботі комплексно досліджуються сутність і зміст конституційного права на освіту та практика його реалізації в Україні. Освіта розглядається як основа інте-

лектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, а також як механізм, завдяки якому розкривається зміст конституційного права на освіту. Сформульовано авторське визначення поняття «право на освіту» в суб'єктивному й об'єктивному сенсі. Запропоновано принципи державної освітньої політики. Проаналізовано положення міжнародно-правових актів і практику Європейського суду з прав людини у сфері освіти. Запропоновано систему правового забезпечення державою реалізації права особи на освіту доповнити класифікацією державних гарантій реалізації права на освіту. Досліджено основні недоліки освітньої діяльності, котрі впливають на гарантії забезпечення конституційного права на освіту в сучасній Україні. Наведено аргументи на користь розроблення і ухвалення Освітнього кодексу.

МОНОГРАФІЇ ТА ІНШІ ВИДАННЯ

Агєєв О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 248 с.

У монографічній праці здійснено першу в сучасній юридичній науці спробу шляхом комплексного науково-практичного аналізу й узагальнення та систематизації теорії і практики правової регламентації функціонування та організації діяльності омбудсманів з питань міграції в зарубіжних країнах, з урахуванням міжнародних стандартів прав людини та норм міжнародних правових актів із регулювання діяльності аналогічних органів, розробити основи конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції в Україні, науково-теоретичну модель цього інституту.

Актуальні питання стандартизації судово-експертного забезпечення правосуддя в Україні : наук. вид. / Н. В. Нестор та ін. Київ : Ліра-К, 2018. 268 с.

Видання містить матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання стандартизації судово-експертного забезпечення правосуддя в Україні. Перспективи розвитку», присвяченої 105-річчю судової експертизи в Україні та 95-річчю з дня народження академіка М. Я. Сегая, що відбулася 4–5 липня 2018 року в м. Києві.

Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз : монографія / Львівський національний університет імені Івана Франка, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2018. 384 с.

Монографія присвячена європейській моделі конституціоналізму, її ціннісній основі та структурі. У книзі досліджуються витоки європейської моделі конституціоналізму, ключові етапи її формування, аналізуються базові конституційні цінності та структурні елементи. Окрему увагу приділено конституційним кризам у сучасних європейських державах. Сучасні виклики європейської моделі конституціоналізму проєктуються на українські реалії та робляться висновки щодо врахування закономірностей її розвитку в національній практиці державотворення. Дослідження виконано на основі використання широкого кола доктринальних джерел, конституцій та законодавства європейських держав,

документів органів Ради Європи, Європейського Союзу, практики Європейського суду з прав людини.

Бутенко С. С. Філософсько-правовий вимір власності як основи демократії : монографія. Київ, 2018. 188 с.

У монографії аналізуються особливості становлення української правової системи з питань власності, яка нині ще перебуває під значним впливом радянської марксистської філософської доктрини домінування суспільної власності над особою. Автор доводить, що повноцінне демократичне суспільство та правова держава не можливі без вирішення нагальних питань власності на умовах толерантності, поваги та рівності суб'єктів права усіх без винятку форм власності, у тому числі й на рівні територіальних громад. Враховуючи, що положення законодавства, якими врегульовано правовідносини у сфері власності, мають колізійний характер, внаслідок чого можливе їх неоднозначне тлумачення у процесі правозастосування, надаються пропозиції щодо вдосконалення відповідних положень Конституції та законів України.

Гультай М. М. Вибрані праці. Київ : Ваіте, 2018. 456 с.

Видання підготовлено до 60-річчя з дня народження Михайла Мирославовича Гультая — вченого-правознавця, доктора юридичних наук, викладача та основного розробника вітчизняної моделі нормативної конституційної скарги, яка покладена в основу конституційних змін 2016 року в Україні. Вибрані праці охоплюють наукові статті, тези наукових доповідей та повідомлень автора з фундаментальних питань конституціоналізму, прав людини, запровадження інституту конституційної скарги та інших проблем конституційної юрисдикції в Україні.

Європейські спільні демократичні цінності та конституційний процес в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали круглого столу (м. Івано-Франківськ, 22 груд. 2017 р.) / упоряд.: В. І. Розвадовський. Івано-Франківськ, 2018. 102 с.

У збірці вміщено матеріали наукових доповідей, повідомлень та інформацій, представлених на круглому столі, організованому кафедрою конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового Юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника» і присвяченому пам'яті професора Л. Юзькова з нагоди 80-річчя від дня його народження.

Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 152 с.

Монографія присвячена комплексному дослідженню теоретико-правових та практичних аспектів реалізації сучасної конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади. У роботі розглянуто концептуальні підходи до з'ясування сутності та значення конституційної модернізації суспільства, проведено аналіз юридичного змісту конституційної децентралізації, здійснено порівняння існуючих конституційних моделей децентралізації публічної влади.

На прикладі держав — членів Європейського Союзу показано сучасні процеси децентралізації державної влади в європейських країнах, у тому числі в аспекті формування місцевого самоврядування як базової складової європейської політичної та правової системи, що обумовлює концептуальні засади функціонування апарату публічної влади та здійснення владних відносин у суспільстві загалом.

Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС : монографія. Харків : Право, 2018. 528 с.

У монографії досліджено розвиток судової системи Європейського Союзу та практику тлумачення наднаціонального інтеграційного права Судом справедливості ЄС. При цьому проаналізовано еволюцію становлення організаційної системи Суду справедливості ЄС та системи процесуального права ЄС, яке спрямоване на ефективне здійснення правосуддя. Автор доводить важливість правотлумачної практики Суду справедливості ЄС для розвитку європейської правової системи та зміцнення конституційного статусу установчих договорів. Результатом осмислення правотлумачної практики Суду справедливості ЄС стало виокремлення особливостей реалізації правосуддя в деяких пріоритетних сферах компетенції ЄС. Проблеми, які досліджуються у монографії, мають значення для України у зв'язку з імплементацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і важливістю судового захисту прав українських приватних осіб у ЄС.

Людська гідність як конституційна цінність : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, присвяч. пам'яті проф. Л. Юзькова / Конституційний Суд України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 144 с.

Збірка матеріалів міжнародного науково-практичного семінару, який відбувся 30 березня 2018 року в Конституційному Суді України, містить тексти виступів її учасників — відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-конституціоналістів, а також вибрані наукові публікації професора Л. Юзькова.

Науково-практичний коментар Закону України «Про судоустрій і статус суддів» / за ред. С. М. Прилипка. Київ : Центр навчальної літератури, 2018. 791 с.

Постатейний науково-практичний коментар Закону України «Про судоустрій і статус суддів» розрахований на працівників судових органів та на інших фахівців у галузі юриспруденції. Авторами враховано законодавчі зміни станом на 1 липня 2018 року.

Оніщук М. В. Захист правосуддя. Законодавство. Коментар. Судова практика : наук. вид. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 488 с.

Збірка охоплює широкий спектр нормативно-правових актів, актів судової практики та коментар законодавства із захисту правосуддя в Україні. Це перше видання, що враховує нову редакцію науково-практичного коментаря розділу XVIII чинного Кримінального кодексу України — «Злочини проти правосуддя».

Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму : монографія / Ужгородський національний університет та ін. Ужгород : Рік-У, 2018. 440 с.

Монографія присвячена сучасним тенденціям глобалізації конституційного права, ключову роль у чому відіграє запозичення та обмін найкращим досвідом захисту прав людини на інституціональному та процедурному рівнях. Розкрито основні методологічні аспекти розвитку сучасного конституційного права у контексті конституційної ідентичності, глобалізації та правового плюралізму. З точки зору основоположних цінностей і принципів розглядається зміщення акцентів у діяльності публічної влади та взаємодії між державами на міжнародному і наднаціональному рівнях. Порівнюються сучасні моделі захисту конституції, зокрема в умовах життєвих загроз нації, проаналізовано проблеми забезпечення єдності судової практики, трансформації суверенітету держави та організації публічної влади на мережево-центричних засадах.

Севрюков Д. Суверенітет. Генеалогія ідеї в контексті політичної та правової історії : монографія. Київ : Талком, 2018. 234 с.

Монографія присвячена концептуальному та контекстуальному дослідженню західноєвропейської ідеї суверенітету. Основну увагу приділено значенню політичної міфології, складовою якої є суверенітет, для становлення та революційних перетворень сучасної держави. Автор зосереджується на революційних ідеях суверенітету, які здобули свого часу політичну вагу, юридичне обґрунтування та заклали основу державної міфотворчості. У роботі також розглядаються особливості трансформації суверенітету західноєвропейської держави за умов глобалізації та інтеграції.

Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

У навчальному посібнику висвітлено питання щодо характеристики конституційного права як галузі національного права України, основ вчення про конституцію, основ конституційного ладу України, конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні, конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні, форм безпосередньої демократії (прямого народовладдя), конституційно-правових основ організації і здійснення державної влади в Україні, законодавчої влади в Україні, конституційно-правового статусу Президента України, виконавчої влади в Україні, судової влади в Україні, Конституційного Суду України, територіального устрою України, місцевого самоврядування в Україні.

Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід : зб. матеріалів IV Всеукр. наук.-практ. конф. Нац. ун-ту «Львівська політехніка» (м. Львів, 27 квіт. 2018 р.) / упоряд. В. Б. Ковальчук. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2018. 338 с.

У збірнику містяться матеріали учасників Четвертої Всеукраїнської науково-практичної конференції — працівників кафедри конституційного та міжнародного права Інституту права та психології Національного університету «Львівська полі-

техніка», науково-педагогічних працівників Інституту та інших вищих навчальних закладів України (Львова, Києва, Івано-Франківська та Чернівців), державних установ, юристів-практиків та експертів-аналітиків, аспірантів, інших дослідників, які цікавляться проблемами теорії конституції та конституціоналізму, особливостями проведення конституційної реформи в Україні та міжнародно-правовими засадами сучасного конституціоналізму.

Чижмарь К. І., Лавринович О. В. Конституція України: науково-практичний коментар. Київ : Центр навчальної літератури, 2018. 290 с.

У науково-практичному коментарі подано постатейний аналіз чинної редакції Конституції України. Наведено офіційний текст чинної Конституції України в редакції 2016 року, а також найновіші документи, що стосуються планованих конституційних змін станом на 20 травня 2018 року.

Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 464 с.

У підручнику запропоновано аналіз основ теорії та практики світового конституціоналізму. Визначено характеристики конституційного права, засади теорії конституції як основного закону держави, конституційні статуси людини і громадянина, місце і роль парламенту, глави держави, уряду та вищих судів у державному механізмі, а також розглянуто інші питання, віднесені до предмета конституційного регулювання практично в усіх країнах. Наведено конституції деяких зарубіжних країн українською мовою у перекладі автора.

Шаптала Н. К. Доказування у конституційно-судовому процесі: філософсько-правові засади : монографія. Київ : Логос, 2018. 400 с.

Монографія присвячена дослідженню філософсько-правових засад та процесуальних вимог щодо формування доказової бази при розгляді справ із питань, віднесених до юрисдикції конституційного судочинства як форми захисту прав і свобод людини і громадянина. Спираючись на результати дослідження та зарубіжний досвід, автор пропонує запровадити сучасну систему законодавчого забезпечення діяльності вітчизняного органу конституційної юрисдикції, для чого, окрім внесення змін до Конституції України, варто розробити та прийняти окремі закони з питань статусу органу конституційної юрисдикції та його суддів, повноважень Конституційного Суду України та порядку звернення до нього, процедури конституційного судового процесу.

СТАТТІ ТА НАУКОВІ ДОПОВІДІ

Бліхар М. М. Конституційні права та свободи людини як основний критерій легітимності публічної влади. Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики : матеріали наук. семінару (22 черв. 2018 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 19–23.

У доповіді наголошується на тому, що поняття «конституційність» та «легітимність» стосуються не тільки компетенції держави. Задля забезпечення конструктивної взаємодії між державою та людиною до управління державою необхідно залучати й інститути громадянського суспільства. Стверджується, що створення

певних дорадчих органів при міністерствах та відомствах, залучення пересічних громадян до прийняття важливих політичних рішень та законів не лише сприятиме вдосконаленню діалогу у форматі «людина — держава», а й дасть змогу більш швидко приймати рішення, необхідні для покращення життя населення і які будуть позитивно сприйняті ним.

Власенко Д. Конституційно-правове регулювання мовних відносин в Україні. Права людини в Україні. 23.05.2018. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1527068382>.

У матеріалі подано загальну характеристику мовної ситуації в Україні, проаналізовано чинники, що її спричинили, встановлено різницю між поняттями «державна мова» та «офіційна мова», зроблено аналіз деяких положень значущих нормативно-правових актів, що діяли чи діють в Україні. Також окрему увагу приділено практиці деяких іноземних держав у регулюванні мовних відносин.

Годованик Є. Конституційно-правова норма та її відображення в європейському праворозумінні. Актуальні проблеми правознавства : зб. наук. пр. Тернопіль, 2018. Вип. 1. С. 80–85.

У статті охарактеризовано проблеми визначення конституційно-правової норми як базового елемента сучасних правових систем, що забезпечує їх нормальне функціонування. Проаналізовано найважливіші методологічні підходи до якості правової норми у сучасних умовах суспільно-правового розвитку. Зосереджено увагу на особливостях європейського праворозуміння та інтерпретації правової норми у діалектичному взаємозв'язку з модернізацією інших структурних елементів правової системи розвинутого суспільства.

Големб'ювський М. Повноваження президентів України та Республіки Польща у сфері законотворчості: порівняльно-правовий аналіз. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2018. № 3. С. 7–15.

У статті проаналізовано повноваження президентів України та Республіки Польща у сфері законотворчості. На підставі зіставлення передбачених законодавством двох країн правомочностей глав держав на різних етапах законодавчого процесу доведено, що Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи користується ширшим колом повноважень, ніж Президент Республіки Польща. Сформульовано пропозиції щодо доцільності запозичення в Україні досвіду Республіки Польща, пов'язаного із реалізацією превентивного конституційного контролю.

Грицан О. А. Депутатський імунітет: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн. Європейські спільні демократичні цінності та конституційний процес в Україні: проблеми теорії та практики : матеріали круглого столу (м. Івано-Франківськ, 22 груд. 2017 р.). Івано-Франківськ, 2018. С. 25–30.

У доповіді йдеться про гарантії недоторканності народних депутатів в Україні та багатьох інших державах, а також про ініційовані конституційні зміни в Україні

щодо скасування депутатської недоторканності. На думку доповідача, доцільним видається не абсолютне скасування імунітету народних депутатів України, а лише його обмеження за зразком більшості країн світу. Частина другу статті 80 Конституції України варто не виключати, а викласти у редакції, згідно з якою народні депутати України без згоди Верховної Ради України не можуть бути заарештовані, затримані, іншим чином обмежені у свободі пересування, крім випадку затримання на місці вчинення злочину. Наголошується, що необхідною є норма про можливість самостійної відмови депутата від депутатського імунітету.

Гультай М. М., Федоренко Т. О. Право нації на самовизначення: філософсько-правовий вимір. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 13–25.

У статті досліджено філософсько-правовий вимір реалізації загальноновизнаного права народів і націй на самовизначення як актуального питання сьогодення. Проаналізовано відповідну джерельну базу, зокрема праці вітчизняних та іноземних філософів, а також акти міжнародного права.

Калиновський Б. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 25–39.

У статті проаналізовано форми відповідальності місцевих рад, сільського, селищного, міського голови та голів місцевих державних адміністрацій. Обґрунтовано висновок, що інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є комплексним утворенням, тому правові підстави притягнення зазначених суб'єктів до конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності встановлюються джерелами не тільки конституційного й муніципального права, а й інших галузей національного права.

Кампо В. М. Стан і проблеми розвитку конституційної науки в Україні. Економіка та право. 2018. № 1 (49). С. 84–97.

У статті проаналізовано історичні, теоретичні та практичні проблеми розвитку конституційної науки, що розглядається як нова міждисциплінарна система правових та інших гуманітарних знань про конституцію. Остання є єдиним джерелом права для всіх галузей законодавства, а також символом демократії та свободи для народу. Українська конституційна наука переживає етап модернізації, що має підвищити її продуктивність і забезпечити вирішення фундаментальних питань конституційного життя країни.

Карвацька С. Б. Проблеми інтерпретації положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року в українському законодавстві та судовій практиці: об'єктивні й суб'єктивні чинники. Альманах міжнародного права. 2018. Вип. 19. С. 91–99.

У статті проаналізовано суб'єктивні й об'єктивні чинники проблеми інтерпретації положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та практики Європейського суду з прав людини. Встановлено, що проблеми суб'єктивного характеру полягають у відсутності належної юридичної

підготовки й відповідного рівня обізнаності щодо змісту рішень Суду, а також принципів і доктрин, на яких вони базуються. З'ясовано, що проблеми об'єктивного характеру загалом зумовлюються відсутністю сутнісного бачення на рівні держави належних інструментів упровадження європейських правозахисних стандартів у правову систему України.

Купрій В. М. До питання зміни Конституції України в сучасних умовах воєнного стану. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2018. № 1. С. 27–32.

Стаття присвячена дослідженню конституційних обмежень щодо внесення змін до Конституції України в умовах воєнного стану. Здійснено комплексний аналіз положень Основного Закону держави та конституційних законів щодо поняття умов воєнного стану, а також ретельно досліджено практику Конституційного Суду України з цього питання. На основі проведеного аналізу з'ясовано зміст поняття «умови воєнного стану», підстави для констатації наявності таких умов, зроблено висновок щодо неможливості внесення змін до Конституції України в сучасних умовах воєнного стану, а також запропоновано можливі шляхи вирішення цієї проблеми.

Малишкіна Н. О. Правові гарантії функціонування системи стримувань та противаг у взаємовідносинах вищих органів державної влади в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 2. С. 61–64.

Статтю присвячено висвітленню змісту правових гарантій функціонування системи стримувань і противаг в Україні, а також їх класифікації. Проаналізовано думки вчених щодо визначення поняття «гарантії» та «правові гарантії». Автором зроблено висновок, що в нормах Конституції України та чинного законодавства закладено розгалужену систему правових гарантій діяльності вищих органів державної влади задля досягнення рівноваги та недопущення узурпації влади в Україні.

Матвійчик А. В. «Конституційні обов'язки держави»: проблеми визначення поняття. Конституційно-правові академічні студії. 2018. № 1. С. 51–57.

Статтю присвячено проблемі якісного формування понятійно-категоріального апарату науки конституційного права. На основі системного аналізу філологічних, філософських, політичних та юридичних джерел сформульовано поняття «правовий обов'язок держави», яке стало теоретико-правовою і методологічною основою для формулювання поняття «конституційні обов'язки держави». Розкрито правову сутність наведених понять.

Мяловицька Н. А., Златіна Н. Е. Конституційно-правове регулювання фінансової компетенції парламентів у зарубіжних країнах. Альманах права. Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. Вип 9. С. 82–85.

У статті досліджується поняття конституційно-правового статусу парламенту, а також розглядається класифікація парламентів залежно від обсягу компетенції.

Визначаються поняття та зміст фінансової компетенції парламентів зарубіжних країн шляхом аналізу конституційних норм. Висловлюються пропозиції щодо шляхів удосконалення українського законодавства у фінансовій сфері на прикладі зарубіжного досвіду.

Оніщенко Н. М. Честь і гідність особи: декларації та реалії. Держава і право. 2018. Вип. 80. С. 3–12.

Лейтмотивом статті є аналіз категорії «гідність людини». Автор розглядає вектори та умови, що впливають на її сутнісне, змістове «насичення» у правовій площині. Особливу увагу приділено аналізу європейського досвіду нормативного закріплення гарантії права на людську гідність.

Оніщенко О. М., Кузнєцова Н. С. Роль правової ініціативи у становленні громадянського суспільства. Вісник Національної академії правових наук України. 2018. № 1. С. 120–132.

Стаття присвячена малодослідженій проблемі формування і реалізації правової ініціативи. Зростання соціальної активності, участь суб'єктів громадянського суспільства у політичних процесах, а також підвищення ролі правових засобів у регулюванні суспільних відносин значною мірою актуалізують цю проблематику. Визначається роль правової ініціативи у становленні громадянського суспільства. Спираючись на результати досліджень правових аспектів формування і становлення громадянського суспільства, автори статті акцентують на необхідності глибокого аналізу структури громадянського суспільства, формування механізмів його контролю за державними інституціями, а також реалізації прав громадян на належне урядування.

Слинько Т. М., Бойко О. О. Проблеми визначення статусу корінного народу в Україні. Конституційно-правові академічні студії. 2018. № 1. С. 7–15.

Статтю присвячено характеристиці поняття «корінний народ» та юридично значущих критеріїв визнання етносу корінним на основі аналізу норм міжнародного та національного законодавства. Визначено відмінності понять «корінний народ» та «національна меншина», причини розширення обсягу прав корінних народів. Надано всебічну характеристику права на самовизначення як одного з невід'ємних для корінного народу. На основі міжнародного законодавства доведено обов'язковість застосування принципу недискримінації при реалізації корінним народом своїх прав.

Солодкий С. Рішення Європейського суду з прав людини: місце і роль у правовій системі України. Український часопис конституційного права. 2018. № 1. С. 40–48.

У статті аналізується місце та роль рішень Європейського суду з прав людини в системі права України. Інтеграційний процес України в Європейському Союзі зводиться до сприйняття і розуміння норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та здійснення цих правил у системі національного законодавства. Важливим є знання рішень Європейського суду з прав людини,

які тлумачать норми Конвенції, і використання цієї практики в Україні як джерела права. Конвенційні правила мають бути реалізовані в законодавчій системі України.

Стецик Н. Природа гідності людини (на основі аналізу сучасних європейських конституцій та прецедентної практики конституційних судів). Український часопис конституційного права. 2018. № 1. С. 28–39.

У статті обґрунтовується необхідність дослідження природи гідності людини у сучасних європейських конституціях та прецедентній практиці конституційних судів. Аналізуються тексти конституцій щодо структурного розміщення у них терміна «гідність» — у преамбулі, окремих статтях, перших статтях, його самостійне формулювання. Висвітлюються проблемні аспекти природи гідності людини, стосовно яких сформувалися різні позиції та підходи у прецедентній практиці європейських конституційних судів. Звертається увага на необхідність її врахування Конституційним Судом України та вироблення ним власних узгоджених і несуперечливих позицій щодо природи гідності людини.

Токарська А., Софінська І. Сучасна правова доктрина громадянства: проблеми та перспективи розвитку. Право України. 2018. № 4. С. 147–164.

У статті досліджуються особливості сучасного дискурсу громадянства, що стосується, зокрема, підстав набуття особою громадянства від народження, виникнення подвійного (множинного) громадянства, а також новітнє сприйняття інституту громадянства з урахуванням європейського та світового досвіду.

Шамрай В. В. Особливості взаємодії конституційного та міжнародного права в умовах європейської міждержавної інтеграції. Право і суспільство. 2018. № 3. С. 75–80.

У статті аналізуються особливості взаємодії конституційного та міжнародного права в умовах європейської міждержавної інтеграції. Проаналізовано визначення міжнародного договору, що застосовуються у конституційно-правовій сфері, та їх ознаки. Розглянуто порядок набрання чинності міжнародним договором в Україні. На прикладі конституцій різних держав порівнюється процес імплементації міжнародних договорів у конституційне законодавство держав. Виокремлено сучасні доктринальні теорії поєднання міжнародних договорів та внутрішнього права держав.

Швець Ю. Ю. Місце конституційного права особи на охорону здоров'я у системі інших конституційних прав. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 88–90.

Стаття присвячена висвітленню проблеми співвідношення права на охорону здоров'я з іншими конституційними правами та визначенню його місця у системі таких прав. Проаналізовано змістове та сутнісне співвідношення права на охорону здоров'я з такими конституційними правами, як право на життя, право на рівність та вільний розвиток, право на достатній життєвий рівень, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на відпочинок

тощо. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок про місце права на охорону здоров'я у системі інших конституційних прав.

Шевчук С. Людська гідність у системі конституційних цінностей. Людська гідність як конституційна цінність : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, присвяч. пам'яті проф. Л. Юзькова. Київ, 2018. С. 15–22.

У доповіді наголошується, що право на повагу до людської гідності практично в усіх конституційних системах, зокрема і у вітчизняній, є абсолютним, як і право на життя. Це означає, що держава не може встановлювати обмеження права на реалізацію людської гідності, на відміну від обмеження щодо реалізації інших конституційних прав.

ВІТАЄМО ЮБІЛЯРІВ

У листопаді 70-річний ювілей
відсвяткував суддя Конституційного Суду України у відставці,
заслужений юрист України
Сергій Маркіянович ВІНОКУРОВ



Шановний Сергію Маркіяновичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
висловлюють Вам найщиріші привітання з нагоди ювілею,
зичать здоров'я, невичерпної енергії, родинного затишку.
Нехай кожен день дарує добрі новини,
а всі починання супроводжують надія та успіх!

У листопаді 70-річний ювілей
відзначив суддя Конституційного Суду України у відставці,
заслужений юрист України

Володимир Іванович ІВАЩЕНКО



Шановний Володимире Івановичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
щиро вітають Вас із ювілеєм, бажають миру, добра, міцного здоров'я!
Нехай доля дарує тільки щасливі миті життя та втілює все задумане Вами!

У грудні 65-річний ювілей
відсвяткував колишній суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України
Михайло Іванович КОЛОС



Шановний Михайле Івановичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
вітають Вас із ювілеєм, бажають міцного здоров'я,
бадьорості духу, незрадливої фортуни,
злагоди і благополуччя на довгі, плідні й щасливі роки життя!

Заступник керівника Департаменту
організаційної роботи — керівник
Редакційно-видавничого управління
Секретаріату
Конституційного Суду України
С. Сидоренко
тел.: 0 (44) 238-10-32

Т. в. о. відповідального
секретаря
Я. Скринник
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Видавець

Видавничий Дім «Ін Юре»

Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17–21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-00
E-mail: peredplata.inyure@gmail.com
www.inyure.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:

Пазенко О. С.,
Печенюк Ю. О.,
Карташова О. Р.

Підписано до друку 06.12.2018.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 12,03 Обл.-вид. арк. 10,25.
Зам. № 282.
Наклад 200. Ціна договірна.

Віддруковано згідно з наданим оригінал-макетом

ТОВ «Про Формат»

Україна, 04080, м. Київ, вул. Кирилівська, 86
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5942 від 11.01.2018 р.