

Конституційний Суд України



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

РІШЕННЯ ВИСНОВКИ 2019

Книга 17

*Відповідальний редактор
О. М. Тупицький,
Голова Конституційного Суду України,
кандидат наук з державного управління*

Житомир
ТОВ «505»
2020

УДК 342.565.2(47)
У45

Відповідальний редактор:

О. М. Тупицький —

Голова Конституційного Суду України,
кандидат наук з державного управління

Укладачі:

Я. В. Скринник, О. І. Кравченко, Ю. М. Михеєнко

Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2019.
У 45 Кн. 17 / відп. ред. О. М. Тупицький ; уклад. Я. В. Скринник [та ін.]. Житомир : ТОВ «505», 2020. 918 с. Передм. укр., англ.

ISBN 978-966-97781-9-2

Книга містить рішення і висновки Конституційного Суду України, прийняті у 2019 році, та їх резюме англійською мовою. Крім того, додаються окремі думки суддів Конституційного Суду України стосовно цих актів Конституційного Суду України.

Видання розраховане на фахівців органів законодавчої, виконавчої та судової влади, депутатів, юристів-практиків, наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вузів, а також усіх, хто цікавиться проблемами конституційної юрисдикції в Україні.

УДК 342.565.2(47)

ISBN 978-966-97781-9-2

© Конституційний Суд України, 2020
© ТОВ «505», 2020

ПЕРЕДМОВА

До сімнадцятої книги збірника «Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2019» вміщено 28 актів Конституційного Суду України (далі — Суд), серед яких:

- 9 висновків у справах щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 та 158;
- 9 рішень у справах за конституційними поданнями народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо конституційності положень законів України, указу Президента України, постанови Кабінету Міністрів України;
- 1 рішення у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень Конституції України;
- 9 рішень у справах за конституційними скаргами щодо конституційності положень законів України.

1. У рамках повноважень Суду здійснювати *превентивний конституційний контроль* розглянуто дев'ять законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Чотири з них визнано такими, що *відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, без будь-яких застережень чи зауважень*. Це законопроекти про внесення змін до Конституції України щодо перейменування Кіровоградської області (реєстр. № 8380)¹, щодо перейменування Дніпропетровської області (реєстр. № 9310-1)², щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України (реєстр. № 1028)³, щодо скасування адвокатської монополії (реєстр. № 1013)⁴.

¹ Висновок Конституційного Суду України в справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 5 лютого 2019 року № 1-в/2019.

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 2 квітня 2019 року № 2-в/2019.

³ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019.

⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської

Ще два законопроекти — щодо законодавчої ініціативи народу (реєстр. № 1015)¹ і щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи (реєстр. № 1017)² — також визнано такими, що *відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проте Суд висловив деякі застереження*, зокрема:

— народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (частина друга статті 5 Конституції України), «тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи»³;

— «Конституція України має встановлювати чіткі та однозначні приписи, що народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування»; немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України; «положення щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України повинне розглядатись у взаємозв'язку з тими положеннями Основного Закону України, які визначають певну (конкретну) кількість народних депутатів України», тобто при внесенні таких змін має бути дотримана відповідна домірність та збережена системність усіх положень Конституції України⁴.

монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019.

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019.

³ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.

⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної

Разом із тим третину з розглянутих Судом у 2019 році законопроектів було визнано такими, що *не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України*.

Так, законопроект щодо уповноважених Верховної Ради України (реєстр. № 1016)¹ передбачав запровадження нового інституту парламентських уповноважених, а саме: паралельно з існуючим інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пропонувалось утворити інститут уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах». Як зазначив Суд, запровадження нового виду парламентського контролю може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до обмеження права кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України. До того ж, як зауважив Суд, невизначеність предмета сфери, в якій пропонується здійснювати такий контроль, може призвести до встановлення невизначених меж повноважень Верховної Ради України всупереч конституційному принципу поділу державної влади та до порушення системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що є загрозою для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Розглядаючи іншу справу, Суд, зокрема, наголосив, що законопроект щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань (реєстр. № 1014)² у

виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019.

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019.

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019.

частині наділення Президента України додатковими невластивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників не відповідає сутнісному змісту частини першої статті 157 Конституції України стосовно обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, з точки зору їх належного гарантування органами виконавчої влади та Президентом України.

Суть застережень до законопроекту щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України (реєстр. № 1027)¹ полягала у такому:

— хоч спробу встановити відповідальність народного депутата України (дострокове припинення його повноважень) за порушення конституційного припису стосовно особистого голосування на засіданнях Верховної Ради України можна вважати такою, що має легітимну мету, проте автоматична (без рішення Верховної Ради України) втрата мандата народним депутатом України на підставі встановлення судом лише самого факту будь-якого «неособистого голосування» — безвідносно до характеру дії (дій) народного депутата України та обставин, за яких такий факт мав місце — не відповідатиме вимозі домірності;

— нова підстава дострокового припинення повноважень народного депутата України — його відсутність без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії — не є домірною, природа санкції має відповідати тяжкості правопорушення;

— у разі ухвалення запропонованої законопроектом зміни, яка встановлює на конституційному рівні заборону на утворення виборчих блоків політичних партій, громадяни України втратять свої права, які їм прямо або опосередковано гарантовано статтями 38 та 81 Конституції України.

Таким чином, за змістом статті 159 Основного Закону України ці три законопроекти — щодо уповноважених Верховної Ради України (реєстр. № 1016), щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антико-

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019.

рупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань (реєстр. № 1014), щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України (реєстр. № 1027) — не можуть розглядатися Верховною Радою України.

2. У рамках повноважень Суду здійснювати *наступний конституційний контроль* протягом 2019 року вирішено вісімнадцять справ, у тринадцяти з яких оспорювані акти (їх положення) визнано такими, що не відповідають Конституції України.

За результатами розгляду цих тринадцяти справ шістьма рішеннями, ухваленими *за конституційними поданнями, неконституційними визнано* постанову уряду України і положення законів України, а саме:

— статтю 368² Кримінального кодексу України, за змістом якої набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі утворює об'єктивну сторону складу такого злочину, як незаконне збагачення, якщо законність підстав набуття таких активів у власність не підтверджено доказами¹;

— положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788—ХІІ зі змінами, внесеними законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213—VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911—VIII, якими для окремих категорій працівників (зайнятих на роботах, що пов'язані зі шкідливим впливом на здоров'я та призводять до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком) передбачалося підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок, збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років, а також встановлення як додаткової умови для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для таких працівників²;

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про

— положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975—VIII щодо впровадження фінансового контролю держави за діяльністю громадських об'єднань та осіб, які здійснюють заходи стосовно запобігання та протидії корупції в Україні — встановлення обов'язку подання ними «декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»¹;

— частину першу статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частину першу, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частину шосту статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540—VIII². Оспорювані норми стосувались окремих питань статусу, організації діяльності зазначеної комісії та пов'язаних

статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95—ВР від 4 червня 2019 року № 2-р/2019.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 6 червня 2019 року № 3-р/2019.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзацив першого, другого частини другої статті 5, абзацив другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019.

із ними повноважень Президента України та Верховної Ради України;

— Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами, що затверджувала Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, якою на підзаконному рівні було врегульовано умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України¹;

— положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР, які встановлювали вимогу щодо постійного проживання у даному населеному пункті як передумову реалізації особою свого конституційного права на житло, зокрема у спосіб вступу у члени житлово-будівельного кооперативу для його будівництва².

Серед справ, у яких оспорювані акти (їх положення) Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України, сім було розглянуто *за конституційними скаргами*. *Неконституційними* визнано положення таких законів України:

— словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ зі змінами, за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширювалось лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастро-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 від 25 червня 2019 року № 8-р/2019.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019.

фи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю¹;

— положення частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404–VIII зі змінами, відповідно до яких сплата авансового внеску була необхідною умовою початку примусового виконання судового рішення (початок примусового виконання органом державної виконавчої служби судового рішення немайнового характеру, боржником за яким є державний орган, пов'язувався з необхідністю сплати стягувачем авансового внеску у розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати, якщо стягувач не звільняється від сплати цього внеску у випадках, визначених цим законом)²;

— положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII, згідно з якими «нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку»³;

¹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019.

² Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) від 15 травня 2019 року № 2-р(П)/2019.

³ Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення

— положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надавалося право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України»¹;

— положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті²;

— положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, яким передбачалося, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114³, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України³;

— положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, яким передбачалось, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України⁴.

деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019.

¹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(ІІ)/2019.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Глушенка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України від 25 червня 2019 року № 7-р/2019.

⁴ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини

У п'яти рішеннях Суд визнав *відповідність Конституції України* таких актів та їх положень:

— Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019¹;

— Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII зі змінами²;

— Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами³;

— пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII зі змінами⁴;

— положення частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України⁵.

двадцятій статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 16 липня 2019 року № 9-р/2019.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 16 липня 2019 року № 10-р/2019.

⁴ Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Дась Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII зі змінами від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019.

⁵ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України

3. Повноваження Суду з надання *офіційного тлумачення Основного Закону України* у 2019 році реалізовано ухваленням Рішення Конституційного Суду України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019¹, у якому стверджується, що «положення статті 151² Конституції України слід розуміти так, що рішення Конституційного Суду України безвідносно до їх юридичної форми, ухвалені з питань його **виключних** конституційних повноважень, не можуть бути оскаржені». Своїми виключними повноваженнями Суд вважає ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, із забезпеченням належної організації діяльності Суду, з реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Суду.

4. На підставі положень частини другої статті 152 Конституції України та статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд *відтермінував втрату чинності* окремими положеннями Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII до 31 грудня 2019 року для приведення чинного законодавства у відповідність із вимогами Конституції України. Суд виходив із того, що «визнання неконституційними відповідних положень Закону № 1540 матиме правовим наслідком істотні прогалини у законодавстві стосовно порядку організації діяльності Комісії, що може унеможливити її функціонування та виконання нею завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»².

5. Керуючись положеннями статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», у двох рішеннях Суд *встановив порядок їх виконання*:

(конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України від 4 вересня 2019 року № 6-р(П)/2019.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019.

— зобов'язав Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кримінального процесуального кодексу України, у відповідність із Конституцією України та Рішенням Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, а також запровадити такий механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи;

— визначив, що з дня ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 і до врегулювання Верховною Радою України відповідного питання на законодавчому рівні частина двадцята статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами не підлягає застосуванню, натомість застосуванню підлягає частина двадцята статті 86 цього закону в первинній редакції, на зміст якої вказав Суд.

Умотивовуючи рішення з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, Суд, як і в минулі роки своєї діяльності, звертався до загальновизнаних норм і стандартів у сфері захисту прав людини та до практики Європейського суду з прав людини, що спрямовано на утвердження України як правової держави та зміцнення авторитету Суду.

Висловлюю надію, що презентований збірник актів Конституційного Суду України буде корисним для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, фахівців у галузі конституційного права, викладачів та студентів юридичних вишів і факультетів, а також усіх, хто цікавиться розвитком права в Україні.

**Голова
Конституційного Суду України**

О. ТУПИЦЬКИЙ

PREFACE

The seventeenth book «The Constitutional Court of Ukraine: Decisions. Opinions. 2019» includes 28 acts of the Constitutional Court of Ukraine (hereinafter referred to as the Court), namely:

— 9 opinions in the cases concerning the compliance of draft laws on amending the Constitution of Ukraine to the requirements of Articles 157 and 158;

— 9 decisions in the cases upon the constitutional petitions of the People's Deputies of Ukraine, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights concerning the constitutionality of the provisions of the laws of Ukraine, the decree of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine;

— 1 decision in the case upon the constitutional petition of the People's Deputies of Ukraine concerning the official interpretation of the provisions of the Constitution of Ukraine;

— 9 decisions in the cases upon the constitutional complaints concerning the constitutionality of the provisions of the laws of Ukraine.

1. Within the powers of the Constitutional Court of Ukraine to exercise *preventive constitutional control* the Court considered nine draft laws amending the Constitution of Ukraine. Four of them were declared as such that comply with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine, without any reservations or comments. These are the draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine on renaming the Kirovohrad oblast (reg. No. 8380)¹, on renaming the Dnipropetrovsk oblast (Reg. No. 9310-1)², on advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine (Reg. No. 1028)³, on the abolition of the lawyer's monopoly (Reg. No. 1013)⁴.

¹ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated February 5, 2019 No. 1-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (on renaming the Kirovohrad oblast) (Reg. No. 8380) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

² Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated April 2, 2019 No. 2-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (on renaming the Dnipropetrovsk oblast) (Reg. No. 9310-1) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

³ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated October 29, 2019 No. 3-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (Reg. No. 1028) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

⁴ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated October 31, 2019 No. 4-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for

Two more draft laws concerning the legislative initiative of the people (Reg. No. 1015)¹ and the reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and consolidation of a proportional electoral system (Reg. No. 1017)² were also found as such that comply with *the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution, yet the Court made some reservations*, including:

— the people are the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine (Article 5.2 of the Constitution of Ukraine), «therefore it cannot be designated to be a subject of legislative initiative without the establishment in the Constitution of an appropriate number of citizens of Ukraine having the right to vote; for the implementation of legislative initiative the provision proposed by the Draft Law makes implementation of such initiative impossible»³;

— «The Constitution of Ukraine should set out clear and consistent prescriptions that the People’s Deputies of Ukraine shall be elected on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot»; there is no need (imperative) in fixing the type of electoral system in the Constitution of Ukraine; «the provisions for reducing the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine to three hundred People’s Deputies of Ukraine should be considered in the relationship with those provisions of the Basic Law of Ukraine that define a certain (specific) number of People’s Deputies of Ukraine», that is, when such amendments are introduced, they must be maintained with appropriate proportionality and systematic

providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (Reg. No. 1013) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (on the abolition of the lawyer’s monopoly).

¹ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated November 13, 2019 No. 5-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (on the legislative initiative of the people) (Reg. No. 1015) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

² Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 8-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (on reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada and consolidation of the proportional electoral system) (Reg. No. 1017) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

³ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated November 13, 2019 No. 5-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (on the legislative initiative of the people) (Reg. No. 1015) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

preservation of all provisions of the Constitution of Ukraine¹.

At the same time, one third of the draft laws examined by the Court in 2019 was declares as such that *does not comply with the requirements of Article 157 of the Constitution of Ukraine*.

For instance, the draft law on the authorised representatives of the Verkhovna Rada of Ukraine (Reg. No. 1016)² provided for the introduction of a new parliamentary institute of the commissioners, namely: in parallel with the existing institute of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights it was proposed to establish the institute of the Commissioners of the Verkhovna Rada of Ukraine «for adherence to the Constitution of Ukraine and laws in specific areas». As the Court mentioned, the introduction of a new kind of parliamentary control can lead to a narrowing of the sphere of activity and limitation of powers of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, as well as to limitation of the everyone's right to appeal to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights for the protection of his/her rights in accordance with Article 55.3 of the Constitution of Ukraine. Moreover, as the Court noted, the uncertainty of the subject matter in which it is proposed to carry out such control may lead to the setting of indefinite limits of authority of the Verkhovna Rada of Ukraine which is contrary to the constitutional principle of separation of the state power, and to the violation of the system of checks and balances between the legislative, executive and judicial branches that are a threat to the protection of human and citizen's rights and freedoms.

Considering another case, the Court, in particular, emphasised that the draft law on establishing the powers of the President of Ukraine to form independent regulatory authorities, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, appoint to office and dismiss from the office the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigation

¹ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 8-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (on reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada and consolidation of the proportional electoral system) (Reg. No. 1017) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

² Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated November 20, 2019 No. 6-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution of Ukraine (concerning the Verkhovna Rada Commissioners) (Reg. No. 1016) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

(Reg. No. 1014)¹ in the part of granting the President of Ukraine additional powers beyond his/her status to form new bodies with executive functions and to appoint their directors does not correspond to the essential content of Article 157.1 of the Constitution of Ukraine regarding the restriction of human and citizen's constitutional rights and freedoms, in terms of their proper guarantee by the executive power bodies and the President of Ukraine.

The substance of the reservations to the draft law on additional grounds of early termination of powers of People's Deputy of Ukraine (Reg. No. 1027)² was as follows:

— although an attempt to establish the liability of the People's Deputy of Ukraine (early termination of his/her powers) for violation of the constitutional prescription regarding personal voting at the sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine can be considered as such that has a legitimate aim, however, automatic (without a decision of the Verkhovna Rada of Ukraine) loss of the mandate by the People's Deputy of Ukraine on the basis of the court's determination of the very fact of any «non-personal voting» — irrespective of the nature of the action (actions) of the People's Deputy of Ukraine and the circumstances in which such a fact occurred would not correspond to the requirement of proportionality;

— a new ground for the early termination of the powers of the People's Deputy of Ukraine — his/her absence without valid reasons at one third of plenary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine and/or of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee' meetings of which he/she is a member, during one regular session, is not proportional, because the nature of the sanction must correspond to the gravity of the offense;

— in case of approval of the proposed draft law amendment, which

¹ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 7-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the draft law on introducing amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on consolidation of the President's powers to establish independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau, appoint to the offices and dismiss from the offices the Director of the National Anti-Corruption Bureau and the Director of the State Bureau of Investigation (Reg. No. 1014) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

² Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 24, 2019 No. 9-v/2019 in the case upon the constitutional appeal by the Verkhovna Rada for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of powers of the People's Deputy) (reg. no. 1027) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

establishes a ban on the formation of election political parties blocs at the constitutional level, citizens of Ukraine will lose their rights, which they are directly or indirectly guaranteed by Articles 38 and 81 of the Constitution of Ukraine.

Thus, according to the content of Article 159 of the Basic Law of Ukraine, these three draft laws — concerning the authorised representatives of the Verkhovna Rada of Ukraine (Reg. No. 1016), stipulation of the powers of the President of Ukraine to form independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, to appoint to the office and to dismiss from the office the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigation (Reg. No. 1014), concerning additional grounds for early termination of powers of the People's Deputy of Ukraine (Reg. No. 1027) — cannot be considered by the Verkhovna Rada of Ukraine.

2. Within the powers of the Constitutional Court of Ukraine *to exercise the subsequent constitutional review*, eighteen cases were resolved during 2019, in thirteen of which the disputed acts (provisions thereof) were found as such that do not comply with the Constitution of Ukraine.

Based on the results of examination of these thirteen cases, six decisions, were adopted *upon constitutional petitions*, in which the resolution of the Government of Ukraine and provisions of the following laws of Ukraine *were declared unconstitutional*:

— Article 368² of the Criminal Procedure Code of Ukraine, according to the content of which acquisition by a person authorised to perform the functions of state or local self-government, into the ownership of assets of a considerable size, forms an objective side of the crime, such as illicit enrichment, if legal grounds for the acquisition of such assets are not confirmed by the evidence¹;

— the provisions of paragraph «a» of Article 54, Article 55 of the Law of Ukraine «On pension provision» No. 1788–XII dated November 5, 1991 with amendments, introduced by the Laws of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on retirement provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015 «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» No. 911–VIII

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 26, 2019 No. 1-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 59 People's Deputies of Ukraine on conformity of Article 368² of the Criminal Procedure Code of Ukraine to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

dated December 24, 2015, which for certain categories of employees (employed at work that has an adverse effect on health and leads to the loss of professional ability under the age, which entitles to retirement by age) is expected to increase by five years of age pension for women, an increase in five years of general and special length of service required to award a lifetime pension as well setting as an additional condition for the appointment of a retirement pension attaining the age of 50 for such workers¹;

— the provisions of Article 3.1.5, paragraph three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption», clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On Amending Some Laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials» No. 1975–VIII dated March 23, 2017 on the implementation of financial control of the state under the activities of public associations and persons engaged in activities on preventing and combating corruption in Ukraine — imposing an obligatory submission by them of «the declaration of a person authorised to perform the functions of the state or local self-government»²;

— Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2, 3, 4, 5, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» (the case on the National Commission for State Regulation of Energy and

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 4, 2019 No. 2-r/2019 in the case upon the constitutional petitions of 45 People's Deputies Ukraine on the compliance of specific provisions of the Law «On Pension Provision» with the Constitution (constitutionality) and 48 People's Deputies Ukraine on the compliance of specific provisions of the laws «On Pension Provision», «On the Status and Social Protection of Citizens who Suffered as a Result of the Chernobyl Disaster», «On Pension Provision to Persons Discharged from Military Service and for Some Other Persons», «On Civil Service», «On Forensic Examination», «On the National Bank of Ukraine», «On Service in Local Self-Government Bodies», «On the Status of People's Deputies of Ukraine», «On Diplomatic Service», «On Compulsory State Pension Insurance», «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», «On the Prosecutor's Office», as well as the Regulations on Assistant-Consultant of People's Deputy of Ukraine, approved by the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated October 13, 1995 No. 379/95–VR with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 6, 2019 No. 3-r/2019 in the case upon the constitutional petitions of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and 65 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 3.1.5, paragraph three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption», clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On Amending Some laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials».

Public Utilities)» No. 1540–VIII dated September 22, 2016¹. The disputed norms concerned specific status issues, the organisation of the activities of the mentioned commission and related powers of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine;

— the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues concerning improvement of management in the field of land use and state-owned agricultural property protection and the disposal of them» No. 413 dated June 7, 2017, as amended, which approved the Strategy for improvement of the management mechanism in the field of use and protection of agricultural land of state ownership and their disposal, which regulated the terms and procedure of acquisition of land ownership and land use rights to be determined solely by the laws of Ukraine²;

— the provisions of Article 135.2 of the Housing Code of Ukrainian SSR that established a requirement of permanent residence in respective settlement as a prerequisite for the exercise of the person's constitutional right to housing, in particular by way of joining a housing cooperative for its construction³.

Among the cases in which the Court found the contested acts (provisions thereof) as such that do not conform to the Constitution of Ukraine, seven were considered *upon the constitutional complaints*. The provisions of the following laws of Ukraine were declared *unconstitutional*:

— the word combination «regular service» contained in the provisions of Article 59.3 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe», by which the definition of the amount of compensation of damage

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 5-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2, 3, 4, 5, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» (the case on the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 25, 2019 No. 8-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 45 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Cabinet of Ministers «Some Questions of Enhancement of Management in the Field of Use and Protection of Lands of Agricultural Purpose of State-Owned Property and their Disposing» dated June 7, 2017 No. 413.

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 20, 2019 No. 12-r/2019 in the case upon constitutional petition of 49 People's Deputies of Ukraine on the conformity of the provisions of Article 135.2 of the Housing Code of the Ukrainian SSR to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

incurred as a result of the liquidation of the Chornobyl accident when calculating pensions based on the fivefold amount of the minimum wage established by law as of January 1 of the corresponding year applies only to the category of militaries, who were involved in the liquidation of the consequences of the Chornobyl catastrophe during their regular military service and as a result acquired disabilities¹;

— the provisions of Article 26.2 of the Law of Ukraine «On Executive Proceedings» No. 1404–VIII dated June 2, 2016, as amended, according to which the payment of the advance payment was a prerequisite for the commencement of the forcible enforcement of a decision (the commencement of the enforcement by a body of the state executive service of a judicial decision of a non-property nature, the debtor of which is a state body, is connected with the necessity of payment by the collector of an advance payment in the amount of two minimum wages if the collector is not exempted from paying this contribution in cases specified by the Law)²;

— the provisions of the first clause of paragraph twenty-six of Section I of the Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine on clarification of some provisions and elimination of contradictions arising at adoption of the Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine on Improving the Investment Climate in Ukraine» No. 1989–VIII dated March 23, 2017, according to which «the amount of payment accrued and paid during the period of the anti-terrorist operation, pursuant to Articles 269–289 of this Code, for land plots located in the temporarily occupied territory and/or the territory of settlements on the collision line and/or the territory of the anti-terrorist operation, are not subject to return to the current account of the taxpayer, are not directed towards the settlement of monetary liabilities (tax debt) from other taxes, fees, are not returned in cash upon check in the absence of a bank account in the taxpayer»³;

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 25, 2019 No. 1-r(II)/2019 upon the constitutional complaints of Anatolii Skrypka and Oleksii Bobyr concerning conformity to the Constitution of Ukraine of the provisions of Article 59.3 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens Affected by Chornobyl Catastrophe».

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated May 15, 2019 No. 2-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaint of Khlipalska Vira Vasylyvna on the conformity of the provisions of Article 26.2 of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» to the Constitution of Ukraine (constitutionality) (regarding the provision of enforcement of a court decision by the state).

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 5, 2019 No. 3-r (I)/2019 in the case upon the constitutional complaint of METRO Cash & Carry Ukraine LLC

— the provision of Article 17.1.13 of the Law of Ukraine «On National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» No. 1698–VII dated October 14, 2014, according to which the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine was granted the right «provided there are grounds stipulated by the law, to apply to the court for declaring contracts invalid in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine»¹;

— the provisions of Article 392.2 of the Criminal Procedure Code of Ukraine on disallowance for a possibility of a separate challenge in appeal of court rulings extending the detention period, ruled during the court proceedings in the court of first instance before the adoption of the court decision on the merits²;

— the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure as amended (hereinafter — the Code), which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Procedure Code³;

— the provision of Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor’s Office No. 1697–VII dated October 14, 2014 as amended, which stipulates that the terms and procedure for recalculation of pensions to the Public Prosecutor’s Office employees shall be determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine⁴.

on the compliance of provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 5, 2019 No. 4-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaint of the joint-stock company «Zaporizkyi Ferroalloy Plant» regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 17.1.13 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine».

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 4-r/2019 in the case upon the constitutional complaint of Viktor Hluschenko regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 392.2 of the Code of Criminal Procedure.

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 25, 2019 No. 7-r/2019 in the case upon the constitutional complaints of Maryna Kovtun, Nadiia Savchenko, Ihor Kostohlodov, Valerii Chornobuk regarding the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure.

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 13, 2019 No. 7-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaints of Stepan Ivanovych Danyliuk and Oleksii Ivanovych Lytvynenko on the conformity of Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor’s Office to the Constitution of Ukraine.

In five decisions of the Court, the following acts and their provisions were found as such *that comply with the Constitution of Ukraine*:

— the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections»¹;

— the Law «On the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine, and the prohibition of propaganda of their symbols» No. 317–VIII dated April 9, 2015 as amended²;

— the Law of Ukraine «On Education» No. 2145–VIII dated September 5, 2017 as amended³;

— paragraphs 2, 3 of Section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Some Amendments to the Legislative Acts of Ukraine Concerning the Introduction of Contractual Forms of Work in the Sphere of Culture and the Competition Procedure for Appointing Managers of Public and Communal Cultural Establishments» No. 955–VIII dated January 28, 2016, as amended⁴;

— the provisions of Article 40.3 of the Labour Code of Ukraine⁵.

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 20, 2019 No. 6-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 62 People’s Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections».

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 16, 2019 No. 9-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 46 People’s Deputies of Ukraine on compliance of the Law «On the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine, and the prohibition of propaganda of their symbols» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 16, 2019 No. 10-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 48 People’s Deputies of Ukraine on the compliance of the Law of Ukraine «On Education» with the Constitution (constitutionality).

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 12, 2019 No. 5-r(I)/2019 in the case upon the constitutional complaints of Pavlo Baishev, Olha Burlakova, Iryna Dats, Viacheslav Diedkovskiy, Mykhailo Zhelizniak, and Liudmyla Kozhuharova on compliance of paragraphs 2, 3 of Section II «Final Provisions» of the Law «On Some Amendments to the Legislative Acts of Ukraine Concerning the Introduction of Contractual Forms of Work in the Sphere of Culture and the Competition Procedure for Appointing Managers of Public and Communal Cultural Establishments» dated January 28, 2016, No. 955–VIII, as amended, with the Constitution (constitutionality).

⁵ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated September 4, 2019 No. 6-r(II)/2019 in case upon the constitutional complaint of Tetiana Zhabo regarding the conformity of the provisions of Article 40.3 of the Labour Code of Ukraine with the Constitution (constitutionality).

3. The Court's power to provide *official interpretation of the Basic Law of Ukraine in 2019* was implemented by the adoption of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-r/2019 dated December 2, 2019¹, which declared that «the provisions of Article 151² of the Constitution should be understood as reading that decisions of the Constitutional Court, irrespective of their legal form, adopted on the issues of its exclusive constitutional powers, may not be challenged». The Court considers its powers on adoption of acts concerning the implementation of constitutional proceedings, as well as acts on ensuring the proper organisation of the activities of the Constitutional Court of Ukraine and the implementation of the constitutional and legal guarantees of independence and inviolability of the judges of the Constitutional Court to be exclusive.

4. Based on the provisions of Article 152.2 the Constitution of Ukraine and Article 91 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», the Court postponed the loss of the effect of certain provisions of the Law of Ukraine «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» No. 1540—VIII dated September 22, 2016 until December 31, 2019 in order to bring the current legislation in this part in line with the requirements of the Constitution of Ukraine. The Court proceeded from the fact that «declaration of the relevant provisions of the Law No. 1540 as unconstitutional will have significant legal consequences such as gaps in legislation as to the procedure for organising the activities of the Commission, which may prevent its functioning and the fulfilment of its tasks concerning the state regulation in the energy and utilities sectors»².

5. Following the provisions of Article 97 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», in two decisions the Court has established *the order of their implementation*:

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 2, 2019 No. 11-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies of Ukraine concerning the official interpretation of the provisions of Article 151² of the Constitution of Ukraine.

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 5-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2, 3, 4, 5, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» (the case on the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities).

— It obliged the Verkhovna Rada of Ukraine to bring normative regulation established by Article 392 of the Criminal Procedure Code of Ukraine in accordance with the Constitution of Ukraine and with the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-r/2019 dated June 13, 2019, as well as to introduce such a mechanism for guaranteeing the right to liberty of accused in respect of which a detention order was made under the time of criminal proceedings before a court of first instance, which is not obstructive for the attainment of the objectives of justice, and will not violate the rights of other participants in criminal proceedings and will provide other judiciary basics, including reasonable time for trial;

— It determined that from the date of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-p (II)/2019 dated December 13, 2019 and until the Verkhovna Rada of Ukraine provides settlement of the relevant issue at the legislative level, Article 86.20 of the Law of Ukraine «On the Prosecutor’s Office» No. 1697–VII dated October 14, 2014, as amended, is not applicable, while Article 86.20 of this Law in the original wording, the content of which the Court stated, is applicable.

In motivating the decisions on the protection of human and citizen’s rights and freedoms, the Court, as in previous years of its activity, applied the universally recognised human rights norms and standards in the area of human rights protection as well as the case law of the European Court of Human Rights that is aimed at the establishment of Ukraine as the law-based state as well as at strengthening the authority of the Court.

I express my hope that this book of acts of the Constitutional Court of Ukraine will be useful for employees of public authorities and local self-government, experts in the field of constitutional law, professors and students of law universities and faculties, as well as for everyone interested in the development of law in Ukraine.

**Chairman
of the Constitutional Court of Ukraine**

O. TUPYTSKYI

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**в справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення зміни до статті 133 Конституції України
(щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
5 лютого 2019 року
№ 1-в/2019

Справа № 2-403/2018(6327/18)

Конституційний Суд України в складі:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича — доповідача, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **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, **Туницького** Олександра Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянув на пленарному засіданні Великої палати справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного дев'ятої сесії

Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 листопада 2018 року № 2616–VIII звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) (далі — Законпроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законпроекті запропоновано:

«1. У частині другій статті 133 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) слово „Кіровоградська“ замінити словом „Кропивницька“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Законпроект подали на розгляд Верховної Ради України восьмого скликання 153 народних депутати України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законпроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законпроект про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядає за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Надаючи висновок щодо відповідності Законпроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Здійснюючи перевірку Законпроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

2.1.1. У пункті 1 Законопроекту запропоновано в частині другій статті 133 Конституції України слово «Кіровоградська» замінити словом «Кропивницька».

Конституційний Суд України констатує, що запропонована в пункті 1 Законопроекту зміна стосується предмета власної назви однієї з областей України як одиниці системи адміністративно-територіального устрою України, не стосується предмета прав і свобод людини й громадянина, не передбачає їх скасування чи обмеження, а отже, є такою, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.1.2. Конституцію України не може бути змінено, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропонована в пункті 1 Законопроекту зміна до частини другої статті 133 Конституції України не спрямована на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такою, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.1.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

«2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Пункт 2 Законопроекту не стосується предмета прав і свобод людини й громадянина, не передбачає їх скасування чи обмеження, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.2. Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

2.3. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення частини другої статті 133 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У :

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380), у якому запропоновано:

«1. У частині другій статті 133 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) слово „Кіровоградська“ замінити словом „Кропивницька“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України в справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated February 5, 2019 No. 1-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (on renaming Kirovohrad oblast) (Reg. No. 8380) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

According to the requirements established by the Constitution, the Verkhovna Rada of Ukraine appealed to the Constitutional Court of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (on renaming Kirovohrad oblast) (Reg. No. 8380) (hereinafter the Draft Law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

When reviewing the Draft Law on the existence of provisions containing the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or provisions which are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine (Article 157.1 of the Constitution), the Constitutional Court evaluates each of its provisions.

Paragraph 1 of the Draft Law suggests that the word «Kirovohrad» be replaced by the word «Kropyvnytska» in Article 133.2 of the Constitution.

The Constitutional Court states that the amendment proposed by paragraph 1 of the Draft law concerns the subject of the proper name of one of the regions of Ukraine as a unit of the system of administrative-territorial system of Ukraine, does not concern the subject of human and citizen's rights and freedoms, does not provide for their abolition or restriction, and therefore is such that fulfils the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The Constitutional Court states that at the time of providing this opinion, the decision to introduce martial law or extraordinary state in Ukraine or in its separate regions, in accordance with the procedure established by the Constitution, has not been approved, therefore, there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

The Verkhovna Rada of the eighth convocation within a year did not consider the Draft Law and during the term of its powers did not change the provisions of Article 133.2 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the Draft Law on amendments to Article 133 of the Constitution (on renaming Kirovohrad oblast) (Reg. No. 8380) complies with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення зміни до статті 133 Конституції України
(щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
2 квітня 2019 року
№ 2-в/2019

Справа № 2-51/2019(1063/19)

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 — доповідача, **Колісника** Віктора Павловича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Туницького** Олександра Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного десятої сесії

Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 7 лютого 2019 року № 2682—VIII звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1) (далі — Законпроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законпроекті запропоновано:

«1. У частині другій статті 133 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) слово „Дніпропетровська“ замінити словом „Січеславська“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Законпроект подали на розгляд Верховної Ради України восьмого скликання 165 народних депутатів України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законпроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законпроект про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядає за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Надаючи висновок щодо відповідності Законпроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Здійснюючи перевірку Законпроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

2.1.1. У пункті 1 Законопроекту запропоновано в частині другій статті 133 Конституції України слово «Дніпропетровська» замінити словом «Січеславська».

Конституційний Суд України констатує, що запропонована в пункті 1 Законопроекту зміна стосується власної назви однієї з областей України як одиниці системи адміністративно-територіального устрою України, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, є такою, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.1.2. Конституцію України не може бути змінено, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропонована в пункті 1 Законопроекту зміна до частини другої статті 133 Конституції України не спрямована на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такою, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.1.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

«2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Пункт 2 Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.2. Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

2.3. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до

Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення частини другої статті 133 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1), у якому запропоновано:

«1. У частині другій статті 133 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) слово „Дніпропетровська“ замінити словом „Січеславська“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated April 2, 2019 No. 2-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (on renaming Dnipropetrovsk oblast) (Reg. No. 9310-1) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

According to the requirements established by the Constitution, the Verkhovna Rada of Ukraine appealed to the Constitutional Court of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (on renaming Dnipropetrovsk oblast) (Reg. No. 9310-1) (hereinafter referred to as «the Draft Law») to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

When reviewing the Draft Law on the existence of provisions containing the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or those which are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine (Article 157.1 of the Constitution), the Constitutional Court evaluates each of its provisions.

Clause 1 of the Draft Law suggests that the word «Dnipropetrovsk» be replaced by the word «Sicheslavsk» in Article 133.2 of the Constitution.

The Constitutional Court states that the amendment proposed by clause 1 of the Draft Law concerns the subject of the proper name of one of the regions of Ukraine as a unit of the system of administrative-territorial system of Ukraine, does not concern human and citizen's rights and freedoms, does not provide for their abolition or restriction, and therefore is such that fulfils the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

Clause 2 of the Draft Law does not envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and is not oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine, and therefore, complies with the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The Constitutional Court states that at the time of providing this opinion, the decision to introduce martial law or extraordinary state in Ukraine or in its separate regions, in accordance with the procedure established by the Constitution, has not been approved, therefore, there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

The Verkhovna Rada of the eighth convocation within a year did not consider the Draft Law and during the term of its powers did not change the provisions of Article 133.2 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the draft law on amendments to Article 133 of the Constitution (on renaming Dnipropetrovsk oblast) (Reg. No. 9310-1) complies with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення зміни до статті 85 Конституції України
(щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів
Верховної Ради України) (реєстр. № 1028)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
29 жовтня 2019 року
№ 3-в/2019

Справа № 2-252/2019(5584/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Касмініна** Олександра Володимировича — доповідача, **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,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

у с т а н о в и в :

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про

внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 35–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«1. Внести зміну до статті 85 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктом 15¹ такого змісту:

„15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект був поданий на розгляд Верховної Ради України дев'ятого скликання Президентом України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності

України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

2.1.1. У пункті 1 Законопроекту запропоновано внести зміну до статті 85 Конституції України, доповнивши її частину першу пунктом 15¹ такого змісту: «15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів».

Конституційний Суд України констатує, що запропонована у пункті 1 Законопроекту зміна щодо закріплення на конституційному рівні допоміжних органів Верховної Ради України для здійснення її повноважень (консультативних, дорадчих та інших) не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, є такою, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.1.2. Конституцію України не може бути змінено, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропонована у пункті 1 Законопроекту зміна до статті 85 Конституції України не спрямована на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такою, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.1.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

«2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Пункт 2 Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.2. Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

2.3. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статті 85 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028), у якому запропоновано:

«1. Внести зміну до статті 85 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктом 15¹ такого змісту:

„15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated October 29, 2019 No. 3-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (registration no. 1028) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

The Verkhovna Rada of Ukraine, pursuant to the Resolution «On including into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) and its submission to the Constitutional Court of Ukraine» No. 35–IX dated September 3, 2019, appealed to the Constitutional Court of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (registration no. 1028) (hereinafter — the draft law) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

When reviewing the Draft Law on the existence of the provisions that envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or which are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine (Article 157.1 of the Constitution), the Constitutional Court of Ukraine evaluates each of its provisions.

The Constitutional Court of Ukraine states that the amendment proposed by paragraph 1 of the Draft Law on the constitutional stipulation of auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine for the exercise of its powers (consultative, advisory and other) does not envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and therefore meets the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The Constitutional Court of Ukraine notes that the amendment to Article 85 of the Draft Law proposed in paragraph 1 is not aimed at liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine, and therefore is in conformity with the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The Constitutional Court of Ukraine states that at the time of providing this opinion, the decision to introduce martial law or extraordinary state in Ukraine or in its separate regions, in accordance with the procedure established by the Constitution, has not been approved, therefore, there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

During the year, the Verkhovna Rada of Ukraine did not consider the draft law and during the term of its powers did not change the provisions of Article 85 of the Constitution. Therefore, the draft law meets the requirements of Article 158 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the draft law on amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (registration no. 1028) as complying with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Melnyk, O. Pervomaiskyi, I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019**

Конституційний Суд України (далі — Суд) надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019 (далі — Висновок).

Законопроектом про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) (далі — Законопроект) пропонується внести зміну до статті 85 Конституції України, доповнивши її частину першу пунктом 15¹ такого змісту: «15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів».

У Висновку Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Не заперечуючи Висновку, вважаю, що крім юридичних позицій, які безпосередньо стосуються відповідності Законопроекту статтям 157 і 158 Конституції України, у ньому Суду варто було б викласти й окремі застереження щодо можливих негативних наслідків ухвалення Законопроекту. Ці застереження, які хоча і не стали б юридичною перешкодою для подальшої процедури внесення змін до Конституції України, виконали б важливу функцію додаткового засобу її правової охорони на наступних стадіях конституційного процесу.

Крім того, переконаний, що навіть у межах компетенції Суду щодо здійснення попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України Суд може більш активно реалізовувати цю компетенцію, не обмежуючись формальною перевіркою відповідних законопроектів, а здійснюючи їх сутнісний і системний аналіз, прогнозуючи та випереджаючи негативні для української демократії події, а не реагуючи на них *post factum*. Саме такий підхід гарантуватиме

ефективне запобігання можливим порушенням Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Загальновизнано, що Конституція України як акт установчої влади Українського народу покликана визначати і регулювати найбільш важливі для суспільства та держави питання. Надмірне розширення конституційно-правового регулювання призвело б до зникнення межі між волею народу, закріпленою в Конституції України, та рішеннями органів державної влади, викладеними в актах нижчої юридичної сили. Така ситуація похитнула б і без того не надто виразну систему юридичних пріоритетів, яка так довго і не завжди вдало вибудовувалася в Україні: від людини як найвищої соціальної цінності аж до організаційних питань здійснення державної влади на різних рівнях.

Отже, не слід допускати невиправданого втручання у конституційне регулювання заради вирішення питань, які можна врегулювати «звичайними» актами законодавства, адже у правовому та суспільно-політичному сенсі кожна зміна, внесена до Конституції України, — це свого роду надзвичайна подія, яка може мати місце щонайменше за двох взаємопов'язаних передумов. По-перше, у такій зміні має існувати об'єктивна потреба. По-друге, така зміна може мати місце лише тоді, коли існуючі нормативно-правові засоби не дозволяють розв'язати проблему, задля вирішення якої їй пропонується внести зміни до Конституції України.

Натомість для реалізації пропонованої Законопроектом зміни немає жодної з указаних передумов.

1. Чинні Конституція та закони України передбачають завершений механізм забезпечення діяльності парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. Також Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес — утворювати тимчасові слідчі комісії (стаття 89 Конституції України).

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Для виконання

цих функцій парламентські комітети наділені широким колом повноважень, у тому числі стосовно підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, отримання, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до предметів їх відання.

Парламентські комітети при здійсненні законопроектної функції мають право: створювати робочі групи для підготовки проектів актів Верховної Ради України, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів; включати до складу робочих груп членів комітету, інших народних депутатів України, співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою; залучати до роботи в робочих групах фахівців на контрактній основі з оплатою за рахунок коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України; залучати до роботи в робочих групах посадових та службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування за згодою керівника відповідного органу; звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів; ініціювати укладання в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, договорів з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів (статті 11–15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

Організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності комітетів Верховної Ради України, організацію проведення засідань комітетів, слухань у комітетах, роботи підкомітетів комітетів та діяльності членів комітету, що пов'язана з вирішенням питань, віднесених до предметів відання комітетів, здійснюють секретаріати комітетів (стаття 54 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

Для організаційного, наукового, юридичного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності Верховної Ради України функціонує апарат Верховної Ради України. У складі апарату Верховної Ради України існує Інститут законодавства Верховної Ради України, провідним напрямом діяльності якого є науково-дослідна та експертно-аналітична робота з питань удосконалення законодавства, а також здійснення фундаментальних досліджень розвитку правової системи України.

Кожен народний депутат України може мати до тридцяти одного помічника-консультанта (стаття 34 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Отже, чинна Конституція України та прийняті на її основі закони передбачають **достатній** механізм забезпечення належного функціонування парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Ефективність такого забезпечення залежить від того, наскільки повно та продуктивно використовується механізм створення умов для функціонування парламенту та його органів. Об'єктивної потреби у пропонованому Законопроекті розширенні такого механізму, на моє переконання, немає.

2. Якби навіть існувала об'єктивна потреба у створенні для забезпечення здійснення повноважень Верховної Ради України додаткових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, то вона цілком могла б бути задоволена без внесення будь-яких змін до Конституції України. Існуюче конституційне регулювання організації та діяльності Верховної Ради України, а також визначення Основним Законом України її повноважень дозволяє парламенту у разі потреби здійснювати необхідні законодавчі та організаційні заходи щодо удосконалення (розширення) механізму забезпечення його діяльності.

Так, пунктом 35 частини першої статті 85 Конституції України встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить затвердження кошторису та структури її апарату. Отже, у разі необхідності парламент може передбачити у структурі свого апарату той структурний підрозділ, якого йому не вистачає для здійснення ефективної парламентської діяльності. Інститут законодавства Верховної Ради України (який за допомогою Законопроекту пропонується «легітимізувати», як убачається зі стенограми засідання Верховної Ради України) структурно входить до складу апарату Верховної Ради України. А тому його статус, функції та завдання можуть бути змінені підзаконними (розпорядчими) актами Верховної Ради України відповідно до потреб, які виникають у сфері забезпечення діяльності парламенту. Вказаний інститут, за необхідності, міг би виконувати і функції кодифікаційної комісії, потребою у створенні якої обґрунтовано пропоновану Законопроектом зміну до Конституції України. Спрямувати апарат парламенту на виконання нових завдань, пов'язаних із забезпеченням його діяльності, певною мірою може одноособово й Голова Верховної Ради України, який

організовує роботу апарату Верховної Ради України (пункт 5 частини другої статті 88 Конституції України).

Урегулювати питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів на законодавчому рівні чи вжити відповідних організаційних заходів дозволяє положення пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, яким передбачено, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначаються виключно законами України.

Певних можливостей у цій сфері надає й положення частини п'ятої статті 83 Конституції України, яке передбачає, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Натомість з метою реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні, незрозуміло для чого Законопроектом пропонується внести зміну до Основного Закону України, а не до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», інших профільних законів і підзаконних актів парламенту.

Крім іншого, такі зміни знижують статус Конституції України.

Виходячи з викладеного вважаю, що положення Законопроекту не може бути предметом конституційно-правового регулювання, адже ним на конституційно-правовому рівні вирішується питання, яке може бути вирішене на рівні законів та підзаконних актів, а також шляхом прийняття рішень організаційного характеру.

3. Положення Основного Закону України мають бути чіткими і зрозумілими, відповідати критеріям юридичної визначеності, проте зі змісту Законопроекту не зрозуміло, яку мету переслідує суб'єкт законодавчої ініціативи, що і з якою метою, власне, він хоче створити у (чи при) Верховній Раді України.

Не додає аргументів для такого розуміння і пояснювальна записка до Законопроекту, у якій лише вказується, що *«метою запропонованої законопроектом зміни є законодавче закріплення в Конституції України ефективного механізму організації та діяльності Верховної Ради України. Пропонована законодавча ініціатива має на меті внесення необхідної зміни до Конституції України для реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні»*.

З інших матеріалів справи (зокрема, зі стенограми засідання Верховної Ради України 3 вересня 2019 року, на якому обго-

ворювалося питання про направлення Законопроекту до Суду з метою отримання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України), а також з виступів учасників конституційного провадження в ході розгляду Судом цієї справи у формі усного провадження впливає, що пропонована Законопроектом зміна до Конституції України спрямована, зокрема, на «легітимізацію тих органів, які вже існують» (зокрема, Інституту законодавства Верховної Ради України) та забезпечення правової основи для створення кодифікаційної комісії, яка має займатися проведенням робіт із забезпечення подальшої кодифікації законодавства України.

Однак такого роду мотивація не може вважатися достатньою для внесення зміни до Основного Закону України. Після подальшого розгляду Законопроекту та прийняття його як закону, про що вже йшлося, може мати місце небажаний прецедент поступового применшення ваги (знецінення) як конкретних положень Конституції України, так і загалом її як акта установчої влади Українського народу.

Ці перестороги видаються особливо важливими, враховуючи те, що на розгляд Верховної Ради України одночасно подано сім різних законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. У такий спосіб створено безпрецедентну в історії вітчизняного конституціоналізму (можливо, й європейського) ситуацію, коли в один і той самий час паралельно пропонуються чисельні конституційні зміни.

По-перше, це може призвести до безсистемної зміни Конституції України, норми якої перебувають у взаємозв'язку, вплине на цілісний зміст Основного Закону України. По-друге, це істотно ускладнює здійснення Судом попереднього конституційного контролю пропонованих змін, оскільки предметом його розгляду є кожен окремий законопроект. При цьому неможливо передбачити черговість остаточного прийняття цих законопроектів парламентом, що може впливати на актуальність та обґрунтованість висновку Суду на той чи інший законопроект на момент його розгляду Верховною Радою України, а відтак і впевненого переконання у його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі
за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення зміни до статті 85 Конституції України
(щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів
Верховної Ради України) (реєстр. № 1028)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 29 жовтня 2019 року надав Висновок № 3-в/2019 (далі — Висновок) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту¹ про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Законопроект).

Конституційний Суд визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Законопроект, у якому запропоновано:

«1. Внести зміну до статті 85 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктом 15¹ такого змісту:

„15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Не погоджуючись з мотивувальною та резолютивною частинами Висновку, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку.

I. Загальні міркування щодо внесення змін до Конституції України

З огляду на сутність та значення Конституції України для забезпечення належного функціонування конституційної демо-

¹ Використання слова «законопроект», а не «законопроект», як це вимагає український правопис, пов'язане з термінологією, що застосовується в Конституції України, конституційному зверненні та, власне, у Законопроекті.

кратії процедура внесення змін до Основного Закону України, на мою думку, може бути розпочата та проведена лише з урахуванням таких обставин.

1.1. Конституція України вже є¹ цілісним актом права, що містить сукупність конституційних норм, які в своєму системному зв'язку є *достатніми* та *необхідними* для регулювання будь-яких конституційних відносин.

Іншими словами, Конституція України *не має ні зайвих положень, ні суперечностей між її нормами, ні прогалін (лакун)*.

У більшості випадків твердження про існування суперечностей між нормами Основного Закону України та (або) про існування в ньому прогалін (лакун) чи інших недоліків обумовлено вадами тлумачення, ніж справжніми проблемами Конституції України.

Тому припущення про недосконалість чи існування інших недоліків Основного Закону України, що мають бути виправлені змінами до Конституції України, це лише своєрідна «теорема», яку слід аргументовано довести, а не голосливо вважати істинним судженням.

1.2. Твердження, що текст чинної Конституції України — «аксіома», а зміни до неї — «теорема», яку слід доводити, обумовлене тією обставиною, що прийняття в червні 1996 року Основного Закону України у цілому було одноразовим актом реалізації українським парламентом установчої влади, що належить єдиному джерелу влади та суверену — Українському народу.

Так, в абзаці першому пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 11 липня 1997 року № 3-зп зазначено, що *«прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України»*.

Звісно, чинна Конституція України передбачає можливість внесення до неї змін, однак вони повинні бути обумовлені *беззаперечною* та *явною* потребою, а не сьогоденними політичними обіцянками та міркуваннями.

Конституційна демократія у разі її фактичного, а не ілюзорного існування вимагає *стабільності* конституційно-правового

¹ Тобто до внесення до неї будь-яких змін.

регулювання, а отже, зміни до Основного Закону України можуть та мають бути внесені не лише з дотриманням конституційної процедури, а також у разі наявності беззаперечної та явної потреби в таких змінах.

За відсутності переконаності в існуванні такої потреби пропозиції щодо внесення змін до Основного Закону України *мають залишитись в площині політичної, правничої та громадської дискусій з дотриманням балансу в цих дискусіях між свободою вираження поглядів та повагою до Конституції України.*

1.3. Конституційний процес внесення змін до Основного Закону України згідно з традицією конституціоналізму потребує *попередніх* політичної, правничої та громадської дискусій з питань з'ясування потреби внесення змін до Конституції України, змісту таких змін тощо.

Важливо, що така дискусія має *передувати* конституційному процесу внесення змін до Конституції України, а не виникнути як реакція на вже розпочату процедуру внесення змін.

Одним з маркерів якісної дискусії щодо можливого внесення змін до конституції держави є те, що відомі особи авторів тексту таких змін. Анонімність чи інша втаємниченість конституційного процесу щодо внесення змін до конституції вже є показником певної аномальності, що не може бути розумно пояснена та сприйнята.

Крім того, конституційний процес внесення змін до Конституції України іманентно пов'язаний з певними розумними часовими інтервалами для прийняття рішень, а тому він *не може та не повинен бути нерозумно швидким.*

Тому в абсолютній більшості випадків внесення змін до Конституції України не може розглядатись як щось невідкладне чи те, що може бути здійснено в прискореному та (або) спрощеному порядку (чи процедурі).

Цікавим у цьому контексті є сучасний досвід Японії, в якій лише розпочалась дискусія щодо можливого внесення змін до Конституції Японії 1946 року¹, що перебуває в незмінному стані з моменту її прийняття.

Таким чином, можна стверджувати, що поява законопроекту про внесення змін до Конституції України повинна бути не приводом для початку дискусії про його зміст, а результатом виважених та іноді, дійсно, тривалих обговорень щодо самої потреби змін, їх змісту тощо.

¹ Набула чинності 3 травня 1947 року.

1.4. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроекту щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд зобов'язаний перевірити відповідність цих змін вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Тобто поданий законопроект має позитивно скласти «конституційний тест» за змістовними та формальними ознаками.

В цьому аспекті важливо констатувати, що загальною метою здійснення попереднього конституційного контролю в процедурі внесення змін до Основного Закону України є *убезпечення Конституції України від спроб внесення до неї будь-яких необґрунтованих, зайвих, непотрібних, випадкових змін.*

Потреба у захисті від таких змін викликана тим, що вони послаблюють Основний Закон України, що, звісно, негативно впливає на права і свободи людини і громадянина та конституційну демократію.

У свою чергу частина перша статті 157 Конституції України вказує на цінності, що мають перебувати під особливо прискіпливим захистом Конституційного Суду, оскільки вони є *складовими ядра Основного Закону України.* Йдеться про заборону змін, що *передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, які спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.*

При цьому хибним та алогічним, на мою думку, є вузьке розуміння положень частини першої статті 157 Конституції України, відповідно до яких захищеними від змін є лише ті права і свободи людини і громадянина, які безпосередньо зазначені в розділі III Конституції України.

Вважаю це принциповою помилкою розуміння змісту частини першої статті 157 Основного Закону України та сенсу дій Конституційного Суду під час здійснення попереднього контролю щодо законопроектів стосовно внесення змін до Конституції України.

Місія Конституційного Суду полягає в захисті Конституції України, конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Фактичні, а не ілюзорні права і свободи людини і громадянина можливі лише в просторі конституційної демократії, існування якої неможливе без верховенства права, поділу влади, системи стримувань та противаг, а також інших конституційних цінностей та інститутів.

Тому алогічним буде припущення про те, що Конституційний Суд позбавлений Основним Законом України можливостей для

його ж захисту, а також захисту конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Вважаю, що такі можливості надаються Конституційному Суду положеннями частини першої статті 157 Конституції України в їх системному зв'язку з іншими конституційними нормами, оскільки усі приписи Основного Закону України прямо або опосередковано стосуються прав і свобод людини і громадянина, а тому Конституційний Суд має забезпечити їх захист у разі виникнення загрози *скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина*.

1.5. Норми Конституції України перебувають у складному взаємозв'язку між собою, а тому внесення змін до окремої норми тексту Конституції України, як правило, передбачає внесення відповідних узгоджених змін до інших норм Основного Закону України.

Відсутність таких узгоджених між собою пропозицій у законопроектах щодо внесення змін до Основного Закону України свідчить або про фрагментарність таких змін, або про їх помилковість та (або) необґрунтованість.

II. Вади внесення змін до статті 85 Конституції України щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України

2.1. Аналізуючи конституційний процес внесення змін до Основного Закону України, Законопроект, поданий суб'єктом права законодавчої ініціативи, та Висновок в цій справі, вважаю за необхідне зазначити таке.

2.2. Суб'єкт права законодавчої ініціативи та його представник в Конституційному Суді не надали розумно достатніх аргументів та пояснень щодо причин невідкладності подання та розгляду Законопроекту, яким пропонується внесення змін до статті 85 Конституції України.

Слід нагадати, що Законопроект було подано та зареєстровано в парламенті в перший день роботи Верховної Ради України ІХ скликання — 29 серпня 2019 року¹.

Уже 2 вересня 2019 року в міжсесійний період було проведено засідання профільного Комітету з питань правової політики, де Законопроект обговорювали лише **сім хвилин**.

У перший день чергової сесії Верховної Ради України ІХ скликання, 3 вересня 2019 року, Законопроект після порів-

¹ Ця сесія парламенту тривала лише один робочий день.

няно нетривалого обговорення¹ було проголосовано для направлення до Конституційного Суду щодо надання висновку про його відповідність Конституції України.

Важливо, що 7 серпня 2019 року Президент України, який є суб'єктом законодавчої ініціативи щодо Законопроекту, створив Комісію з питань правової реформи, у складі якої створено робочу групу з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України².

Однак незважаючи на можливі розумні сподівання з цього приводу, у матеріалах справи відсутні докази того, що члени цієї робочої групи та (або) інші науковці були долучені суб'єктом законодавчої ініціативи до розроблення чи обговорення зазначених конституційних змін до 29 серпня 2019 року. Як зазначалось вище, обговорення Законопроекту відбувалось лише 2 і 3 вересня 2019 року на засіданні парламентського комітету та в сесійній залі парламенту.

Крім того, для Конституційного Суду залишилось невідомим, які ж фахівці з конституційного права та (або) суміжних галузей знань розробляли Законопроект.

2.3. Потреба у з'ясуванні авторів Законопроекту обумовлена тим, що учасники конституційного провадження³ фактично висловлювали *власні припущення* щодо мети Законопроекту, органів, які можуть бути створені Верховною Радою України на підставі запропонованих змін до Конституції України.

Тобто судді Конституційного Суду фактично були обмежені в можливості з'ясування таких важливих обставин справи, як причини та мотиви подання Законопроекту, його справжньої мети і т.п.

Потреба в отриманні від авторів Законопроекту необхідної інформації була пов'язана також з тим, що наданий спочатку Верховній Раді України, а потім Конституційному Суду документ під назвою «Пояснювальна записка до проекту Закону

¹ У цей день, крім Законопроекту, Верховна Рада України в новому складі (більшість якого склали народні депутати України, обрані до складу парламенту вперше) фактично в другий день своєї роботи в режимі пленарного засідання остаточно ухвалила зміни до статті 80 Конституції України та попередньо ухвалила ще шість законопроектів щодо внесення змін до інших статей Конституції України.

² Указ Президента України «Питання Комісії з питань правової реформи» від 7 серпня 2019 року № 584/2019.

³ Представник Президента України у Конституційному Суді, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді.

України «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)» всупереч своїй назві насправді нічого не пояснював, а тому вади цього документа можна було усунути шляхом отримання пояснень від його авторів.

Так, одним із найбільш важливих (але не пояснених), на мою думку, було положення цього документа, в якому вказувалось, що Законопроект *«має на меті внесення необхідної зміни до Конституції України для реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту...»*¹. Проте в розділі «Мета і завдання законопроекту» *мету*² визначено по-іншому: *«...законодавче закріплення в Конституції України ефективного механізму організації та діяльності Верховної Ради України»*.

У зв'язку з чим виник ряд запитань, а саме: «Яким чином буде проведено заявлене реформування органів парламенту?»; «Як створення нових органів вплине на існування та функціонування уже передбачених Основним Законом України органів парламенту?»; «Чи не обмежить повноваження самого парламенту створення та існування цих нових органів?». З поданих матеріалів справи та наданих у процесі відкритого засідання учасниками конституційного провадження пояснень відповідей на ці запитання не вдалось отримати.

Натомість представники суб'єкта права законодавчої ініціативи та парламенту висловлювали особисті припущення, наприклад, про те, що запропоновані зміни до Конституції України, можливо, стосуються Інституту законодавства Верховної Ради України³, невідомої кодифікаційної комісії тощо.

Однак Конституційний Суд не може ухвалювати рішення та висновки на основі припущень учасників конституційного провадження.

2.4. Важливо, що з поданих матеріалів та наданих учасниками конституційного провадження пояснень залишилось незрозумілим, як суб'єкт права законодавчої ініціативи, враховуючи факт створення депутатської більшості з народних депутатів України однієї фракції (так званої «монобільшості»), уже 29 серпня 2019 року зрозумів існування нагальної потреби у внесенні змін до Конституції України з метою згаданого в пояснювальній запис-

¹ Розділ 3 «Загальна характеристика та основні положення законопроекту».

² Завдання автор пояснювальної записки до Законопроекту з невідомих причин та міркувань не визначив.

³ Створеного до 28 червня 1996 року.

ці до Законопроекту «реформування» органів Верховної Ради України.

На мою думку, з огляду на наведене в розділі I цієї Окремої думки, Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи був зобов'язаний зачекати хоча б перших результатів роботи Верховної Ради України IX скликання і лише потім ініціювати дискусію щодо можливого внесення відповідних змін до Конституції України.

2.5. Слід зауважити, що в Основному Законі України прямо згадується *лише про один* апарат органу державної влади — це *апарат Верховної Ради України*, який протягом багатьох років успішно функціонує з метою забезпечення діяльності парламенту. Він же, тобто апарат Верховної Ради України, є головним розпорядником коштів, що виділяються з Державного бюджету України на забезпечення діяльності Верховної Ради України.

Законопроектом передбачено створення нових *консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів*, фінансування яких має здійснюватись за рахунок коштів Державного бюджету України.

Однак якщо йдеться про те, що ці органи створюються при апараті Верховної Ради України для забезпечення їх фінансування з Державного бюджету України, то такі зміни до Конституції України просто зайві. Якщо ж ці органи будуть створені та існуватимуть «паралельно» з апаратом Верховної Ради України, то виникнуть проблеми не лише щодо бюджетного фінансування, а також проблеми дублювання функцій апарату Верховної Ради України цими новоствореними органами, нівелюванням ролі та значення апарату Верховної Ради України тощо.

Не слід ігнорувати те, що Конституцією України, крім апарату Верховної Ради України, вже передбачено існування інших органів парламенту.

Так, у статті 89 Конституції України йдеться про *комітети Верховної Ради України* (частина перша), *тимчасові спеціальні комісії* (частини друга, четверта, п'ята), *тимчасові слідчі комісії* (частини третя — п'ята). У частині третій статті 111 Конституції України передбачено створення *спеціальних тимчасових слідчих комісій*.

Тобто, незважаючи на те, що в Пояснювальній записці до Законопроекту зазначається про «*реформування системи органів парламенту*» та згадується про певний «*ефективний механізм*», фактично внесення запропонованих змін до Конституції Украї-

ни може спровокувати юридичну невизначеність у систематиці органів, які забезпечують діяльність Верховної Ради України, а потенційно — *неконституційну передачу окремих функцій парламенту цим новим консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам.*

Останнє створює загрозу послаблення ролі парламенту в системі стримувань та противаг, що неодмінно негативно вплине на стан конституційної демократії та, як наслідок, на права і свободи людини і громадянина.

2.6. З невідомих мені причин відсутність гідної аргументації щодо: а) потреби внесення Законопроектом змін до статті 85 Основного Закону України, б) причин поспішності внесення таких змін тощо отримало продовження у Висновку Конституційного Суду, який також *не містить жодного аргументу* на підтвердження того, що положення Законопроекту відповідають вимогам статей 157 та 158 Конституції України.

Вважаю, що необґрунтованість Висновку є, по-перше, порушенням вимог статті 90 Закону України «Про Конституційний Суд України», по-друге, порушенням ряду норм Конституції України, зокрема частини першої статті 8, за якою *«в Україні визнається і діє принцип верховенства права»*, частини другої статті 147, згідно з якою *«діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права ... обґрунтованості...»*.

Доречно відзначити, що під час обговорення Законопроекту в парламенті кілька народних депутатів України прямо вказували на те, що саме Конституційний Суд має виправити вади в обґрунтованості Законопроекту та перевірити його якість.

З огляду на зміст ухваленого Конституційним Судом Висновку можна стверджувати про марні сподівання тих народних депутатів України, які розумно очікували від Конституційного Суду більш прискіпливої уваги до Законопроекту.

III. Висновки

Конституція України не є Біблією, Кораном чи іншим Святим писанням, а тому не потребує ірраціональної віри в її положення. Текст та контекст Основного Закону України потребує радше раціонального сприйняття та тлумачення. Таким же раціональним, а також логічним, виваженим та обґрунтованим має бути і конституційний процес щодо внесення змін до Конституції України, і безпосередньо законопроекти, що містять такі зміни.

Однак у цьому конкретному випадку мені не вдалось розглядіти та зрозуміти ні належної виваженості, ні обґрунтованості, ні раціональності, ні навіть причин такої недоречної в цьому процесі поспішності, а тому Конституція України, на моє переконання, має бути захищена від таких змін.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі
за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення зміни до статті 85 Конституції України
(щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів
Верховної Ради України) (реєстр. № 1028)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Зважаючи на наявність Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019 (далі — Висновок), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України формально-абстрактна відповідність законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України мають абсолютно формальний характер;

усвідомлюючи необхідність субстанційно-онтологічного аналізу для забезпечення від викликів та загроз, які містяться в Законопроекті, а також помилок, вад, недоліків та неузгодженостей, які містяться у Висновку;

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

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо методології Висновку та Законопроекту.

1. Заперечення щодо методології Висновку

І. Незважаючи на той факт, що Конституційний Суд України формально визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, слід вказати на таке. Кон-

ституція України є цілісним нормативно-правовим актом з усією сукупністю взаємозв'язків між окремими нормами. Такі взаємозв'язки не обмежені випадками, передбаченими статтями 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України як єдиний охоронець Конституції України та її цінностей зобов'язаний дослідити та проаналізувати такого роду зв'язки і вказати, чи дотримана системність Конституції України через порушення взаємозв'язків конституційних норм. Крім того, зміни до Конституції України можуть сприяти меті, яка заперечується самою Конституцією України, зокрема передбаченою її статтею 156.

Конституційний Суд України уникнув зробити такий методологічний аналіз при всій його потребі.

2. Заперечення щодо Законопроекту

І. Глибинна сутність конституції насамперед проявляється в тому, що вона є первинним, установчим актом. Конституція — це, з одного боку, *pes plus ultra* в тому розумінні, що поза її межами нічого немає і не може бути, а з іншого — *sine qua non* — те, без чого неможлива екзистенція сучасної держави та соціуму. Конституція чи то на рівні інструментальних норм, чи то принципів містить/повинна містити все необхідне для їх нормального функціонування. Йдеться не про формальну конституцію, а про сутнісні характеристики цього феномену.

То ж чи містять пропоновані суб'єктом законодавчої ініціативи — Президентом України — такі конституційні новації, без яких не може функціонувати українська держава та соціум. Врешті-решт проблему можна сформулювати і таким чином: чи потрібні Конституції України такі зміни.

Нагадаємо. Президент України пропонує: «1. Внести зміну до статті 85 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктом 15¹ такого змісту:

„15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів“».

З теорії систем відомо, що зі збільшенням керованої системи збільшуються невиробничі затрати на керівництво. І ці затрати, як матеріальні, так і нематеріальні тим більші, чим більший розмір системи та її неоднорідність.

Парламент продукує закони. Це його основна функція. При цьому парламент досить складна та неоднорідна структура, яка

містить значну кількість елементів, які по-різному забезпечують його діяльність, у тому числі в частині продукування законів.

Евентуальне створення нових елементів структури очевидно розширює кількість таких елементів, ускладнює/погіршує керованість системи та збільшує «невиробничі» (у даному випадку такі, що не пов'язані безпосередньо з прийняттям закону, оскільки цим займаються виключно народні депутати України) витрати. Фраза «у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України» нікого не повинна вводити в оману. Просто майбутні видатки Державного бюджету України для Верховної Ради України будуть збільшені. Але навіть у випадку їх незбільшення кошти на функціонування новостворених структур будуть забиратись із вже функціонуючих, оскільки за моделі запропонованих змін їх взяти немає де. Питання про покращення роботи при зменшенні фінансування за умови виконання тих же функцій є риторичним.

Пропоновані суб'єктом законодавчої ініціативи зміни до Конституції України є нічим іншим, як конституціоналізацією відносин, які вже склалися у практиці парламенту. Йдеться про функціонування структур на кшталт Інституту законодавства Верховної Ради України. Подібна конституціоналізація є беззмістовною, оскільки жодним чином не впливає на основну функцію парламенту — законодавчу. Від того, чи є Інститут законодавства Верховної Ради України чи подібна структура конституційним органом або органом, передбаченим законом, законодавчій функції все одно. Таким чином, жодної реальної потреби в такій зміні немає.

Отже, йдеться про своєрідний «конституційний спам», яким засмічується текст Конституції України і який не несе жодного смислового навантаження, окрім одного — показати бурхливу діяльність нібито з реформування Конституції України. Не виключено також і те, що подібні «новації» слугують своєрідною «димовою завісою» для інших цілковито брутальних змін, на яких не слід зосереджуватися.

З огляду на викладене вкажу ще раз. Будь-яке ускладнення системи, що потребує додаткових витрат або їх перерозподілу в межах існуючого механізму, робить її еkleктичною для адекватного управління, а тому збільшує рівень її ентропії. У випадку з демократичним урядуванням йдеться про хаос.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України (щодо скасування
адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
31 жовтня 2019 року
№ 4-в/2019

Справа № 2-248/2019(5580/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича — доповідача, **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,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 28–ІХ звернулася до

Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

„Стаття 131². Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення“.

2. Підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV „Перехідні положення“ вилучити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Здійснюючи перевірку законопроекту на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

Згідно зі статтею 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

2.1. Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, Президентом України.

2.2. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

2.2.1. Конституційний Суд України виходить із того, що запропоновані розділом I Законопроекту зміни до Конституції України розширюють можливості здійснення представництва в суді.

Поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи в суді». Надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом. З аналізу частини першої статті 131² Конституції України у системному зв'язку з її статтею 59 впливає позитивний обов'язок держави, який полягає в гарантуванні участі адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі з метою забезпечення її ефективного доступу до правосуддя за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом.

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані розділом I Законопроекту зміни до статті 131², підпункту 11 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.2.2. Законопроект містить розділ II такого змісту: «Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Розділ II Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2.3. Згідно з частиною другою статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на вказане Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

2.4. За статтею 158 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України дев'ятого скликання протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положень статті 131², підпункту 11 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013), яким пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

„Стаття 131². Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення“.

2. Підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV „Перехідні положення“ вилучити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated October 31, 2019 No. 4-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution (on abolishing the lawyer's monopoly) (registration no. 1013) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

The Verkhovna Rada of Ukraine pursuant to the Resolution «On including into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of the ninth convocation of the draft law on amendments to the Constitution (on abolishing the lawyer's monopoly) and its submission to the Constitutional Court of Ukraine» No. 28–IX dated September 28, 2019 appealed to the Constitutional Court of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution (on abolishing the lawyer's monopoly) (reg. no. 1013) (hereinafter — the draft law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the amendments to the Constitution proposed by Section I of the draft law extend the possibilities of representation in court.

The notion of «providing professional legal assistance» is not identical to «representing a person in court». Professional legal assistance is provided by lawyers, whereas representation of a person in court may be provided by a lawyer or other subject upon the choice of the person. It follows from the analysis of Article 131² of the

Constitution in systematic connection with Article 59 that there is the positive obligation of the state, which is to guarantee the participation of a lawyer in providing professional legal assistance to a person in order to ensure his/her effective access to justice at the expense of the state in cases provided for by law.

The Constitutional Court notes that the amendments to Article 131², and subparagraph 11 of paragraph 16¹ of Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution of Ukraine, proposed by Chapter I of the draft law do not provide for the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and are not oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine.

Chapter II of the draft law does not provide for the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and is not oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine states that at the time of providing this opinion, the decision to introduce martial law or extraordinary state in Ukraine or in its separate regions, in accordance with the procedure established by the Constitution, has not been approved, therefore there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

During the year, the Verkhovna Rada of the ninth convocation did not consider the draft law and did not change the provisions of Article 131², subparagraph 11 of paragraph 16¹ of Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution of Ukraine during its term of office.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the draft law on amendments to the Constitution (on abolishing the lawyer's monopoly) (registration no. 1013) as complying with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, O. Lytvynov, M. Melnyk, O. Pervomaiskyi, I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України у Висновку у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019 (далі — Висновок) визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект), яким пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

„Стаття 131². Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення“.

2. Підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV „Перехідні положення“ вилучити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо Висновку.

1. Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, об-

грунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 2); висновок Конституційного Суду України має містити, зокрема, мотивувальну частину із зазначенням положень Конституції України, відповідно до яких Конституційний Суд України обґрунтовує висновок (пункт 3 статті 90).

У Висновку бракує мотивації щодо відповідності Законопроекту, зокрема, таким вимогам частини першої статті 157 Конституції України, за якими Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Однак, як вбачається з матеріалів справи, саме у цьому аспекті Законопроект зазнав найбільшої критики як учасників конституційного провадження, так і науковців, які надіслали до Конституційного Суду України свої висновки. На їхню думку, скасування Законопроектом так званої адвокатської монополії на представництво іншої особи в суді призведе до звуження обсягу та змісту конституційних прав на судовий захист, на професійну правничу допомогу внаслідок зниження якості та кваліфікації надання такої допомоги. Зокрема, у науковому висновку члена Науково-консультативної ради Конституційного Суду України Дроздова Олександра Михайловича наголошено, що скасування положення статті 131² Конституції України щодо здійснення виключно адвокатом представництва іншої особи в суді «призведе до істотного звуження змісту права людини на судовий захист (обмеження конституційного права) та, як наслідок, порушення сутності змісту основного права кожного на судовий захист та справедливий суд».

Зазначене свідчить, що запропоновані Законопроектом зміни до Конституції України були сприйняті у юридичних колах спірно і потребували системного аналізу Конституційним Судом України.

До того ж це питання має посилений суспільний інтерес, оскільки адвокатура є необхідним елементом демократичної, правової держави, відіграє важливу роль у реалізації принципу верховенства права, конституційних прав на судовий захист, на професійну правничу допомогу, а представництво адвокатом іншої особи в суді як різновид правничої допомоги є ефективним інструментом захисту вказаних цінностей.

Незалежна та професійна діяльність адвоката підкріплюється низкою державних гарантій адвокатської діяльності (зокрема, визначеними законом механізмами доступу адвоката до професії, його дисциплінарної відповідальності, правом на

адвокатський запит, адвокатською таємницею). Це обумовлює можливість надання адвокатурою вчасної, доступної, якісної та висококваліфікованої правничої допомоги з метою забезпечення ефективного захисту та відновлення прав і свобод людини і громадянина. У цьому сенсі надання професійної правничої допомоги адвокатом, у тому числі й представництво особи у суді, є одним з ключових інструментів реалізації конституційного права на професійну правничу допомогу, гарантованого статтею 59 Конституції України.

Разом з тим адвокатура у вітчизняній правовій системі визнається важливим елементом механізму забезпечення права на справедливий суд, про що свідчить визначення її конституційно-правового статусу у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України. Як і судді та прокурори, так і незалежний професійний адвокат — важлива процесуальна фігура судового процесу — через надання професійної правничої допомоги, різновидом якої є і представництво особи в суді, сприяє здійсненню незалежного та якісного судочинства, належній реалізації його принципів, ефективному ухваленню судових рішень, а отже, забезпеченню реалізації права на справедливий суд.

Викладені міркування кореспондуються з міжнародними стандартами, які стосуються адвокатської діяльності.

Так, в Основних положеннях про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом Організації Об'єднаних Націй по запобіганню злочинам у серпні 1990 року, зазначено, що «адекватне забезпечення прав людини і основних свобод, на які усі люди мають право, надається їм в економічному, соціальному, культурному, суспільному і політичному житті і вимагає, щоб усі люди мали ефективну можливість користування юридичною допомогою, здійснюваною незалежною юридичною професією»; «адвокати повинні постійно дбати про честь і гідність своєї професії як важливі учасники здійснення правосуддя»¹.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25 жовтня 2000 року № (2000) 21 йдеться про засадничу роль, яку адвокати і професійні об'єднання адвокатів відіграють у забезпеченні захисту прав людини і основоположних свобод; наголошено на необхідності просування свободи професійної діяльності адвокатів для захисту верховенства права; «адвокат»

¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_835.

означає особу, яка відповідно до національного законодавства кваліфікована та уповноважена захищати та діяти від імені своїх клієнтів, займатися юридичною практикою, з'являтися в офіційній якості в суді і консультувати та представляти своїх клієнтів у питаннях права¹.

У Висновку Консультативної ради європейських суддів про відносини між суддями та адвокатами, схваленому 13–15 листопада 2013 року, № 16 (2013) йдеться про важливу роль суддів та адвокатів у відправленні належного правосуддя; судді та адвокати відіграють різні ролі в судовому процесі, проте внесок представників обох професій є необхідним для досягнення справедливого та ефективного рішення в усіх судових процесах відповідно до закону².

Кодексом поведінки європейських адвокатів від 28 жовтня 1988 року визначено, що у будь-якому правовому суспільстві адвокат виконує особливу роль; адвокат має діяти в інтересах права в цілому — точно так само, як і в інтересах тих, чий права та свободи йому довірено захищати; адвокат повинен не лише виступати в суді від імені клієнта, а й надавати йому юридичну допомогу у вигляді порад і консультацій; повага до професійних функцій адвоката є суттєвою умовою існування верховенства права та демократії в суспільстві³.

У Хартії основних принципів європейської адвокатської професії від 25 листопада 2006 року наголошено, що адвокат у відносинах з фізичною особою, компанією або державою виконує роль довіреного радника та представника клієнта, професіонала, шанованого третіми сторонами, а також невід'ємного учасника процесу здійснення справедливого правосуддя; втілюючи всі ці елементи, адвокат, який вірно служить інтересам свого клієнта і захищає його права, також виконує функцію правозахисника в суспільстві, яка полягає в упередженні та запобіганні конфліктів, гарантуванні вирішення спорів згідно із загальновизнаними принципами цивільного, публічного або кримінального права з належним урахуванням прав та інтересів громадян, для подальшого розвитку права та захисту громадських свобод, утвердження справедливості та верховенства права⁴.

¹ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_2000_21_2000_10_25.pdf.

² <https://rm.coe.int/1680748168>.

³ [https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/kodeks_povedinky_yevropeyskykh_advokativ\(ukr\).pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/kodeks_povedinky_yevropeyskykh_advokativ(ukr).pdf).

⁴ https://zib.com.ua/files/hartia_brenduvannia.pdf.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України повинен був мотивувати свої позиції у Висновку стосовно відповідності вимогам частини першої статті 157 Конституції України запропонованих Законопроектом змін до Конституції України з огляду на важливу роль адвокатури у реалізації принципу верховенства права, конституційних прав кожного на судовий захист, професійну правничу допомогу, та значимість представництва адвокатом іншої особи у суді як ефективного інструмента захисту вказаних цінностей.

2. Керуючись наведеним, в аспекті запропонованих Законопроектом змін до Конституції України звертаю увагу на таке.

Пропонована Законопроектом редакція статті 131² Основного Закону України передбачає метою діяльності адвокатури надання професійної правничої допомоги, гарантування незалежності адвокатури, визначення законом засад організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні. Це свідчить про незмінність конституційно-правового статусу адвокатури, яка залишається незалежною і покликана гарантувати забезпечення конституційного права кожного на професійну правничу допомогу та ефективний захист прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Запропонованою Законопроектом редакцією статті 131² Основного Закону України визначено захист виключно адвокатом особи від кримінального обвинувачення, що узгоджується зі статтею 59 Конституції України стосовно права кожного на професійну правничу допомогу. Таке право повинне гарантуватися у кримінальному провадженні з урахуванням складності та наслідків цього провадження для прав і свобод людини і громадянина та необхідності забезпечення реалізації права особи на захист від кримінального обвинувачення шляхом надання їй вчасної та висококваліфікованої правничої допомоги адвокатом. Захист виключно адвокатом особи від кримінального обвинувачення кореспондує такій основній zasadі судочинства, як забезпечення обвинуваченому права на захист (пункт 5 частини другої статті 129 Конституції України).

Разом з тим, розглядаючи запропоновані Законопроектом зміни до Конституції України, якими не передбачено здійснення виключно адвокатом представництва іншої особи в суді, слід виходити з того, що виконання державою свого позитивного обов'язку щодо утвердження та забезпечення гарантованих

статтями 55, 59 Конституції України прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу шляхом всебічної підтримки прогресивної ролі адвокатури у захисті прав і свобод людини і громадянина випливає із принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) та сутності названих конституційних прав і не потребує обов'язкової регламентації на конституційному рівні здійснення виключно адвокатом представництва іншої особи в суді.

Статтями 55, 59 Конституції України не обмежено державу у визначенні засобів забезпечення прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу. У розумінні статті 59 Основного Закону України конституційне право на професійну правничу допомогу не обмежене єдиним можливим засобом його реалізації у формі надання такої допомоги виключно адвокатом і не виключає інших ефективних засобів здійснення цього права, у тому числі надання правничої допомоги іншими особами, які мають необхідний рівень юридичних знань та практичних навичок у сфері права. Головне, щоб такі засоби сприяли реалізації конституційних прав на судовий захист, на професійну правничу допомогу та не спричиняли звуження їх змісту та обсягу чи скасування цих прав.

Однак свобода розсуду держави у забезпеченні конституційних прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу не є безмежною, використані нею засоби мають сприяти ефективній реалізації цих прав і належному рівню функціонування правосуддя.

У цьому зв'язку слід звернути увагу, що у § 26 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Airey v. Ireland» від 9 жовтня 1979 року поряд із вказівкою на свободу розсуду держави у регулюванні питань забезпечення права на справедливий суд звертається увага на те, що пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) може в деяких випадках зобов'язати державу надати адвокатську допомогу, якщо без такої допомоги неможливо забезпечити практичної реалізації права на судовий розгляд, якщо юридичне представництво надається в обов'язковому порядку, як це передбачено внутрішнім законодавством деяких Договірних Сторін стосовно різних видів судового спору, чи з огляду на складність процедури або справи¹. Європейський суд з прав

¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_332.

людини у § 26 рішення у справі «Молдавська проти України» від 14 травня 2019 року зазначив, що вимога про те, щоб апелянт був представлений кваліфікованим юристом перед судом касаційної інстанції, як, наприклад, вимога, що застосовується в даній справі, не може розглядатися як така, що суперечить статті 6 Конвенції, ця вимога чітко сумісна з особливостями статусу Верховного Суду як вищого суду, що розглядає апеляційні питання, і це загальна риса правових систем у ряді держав-членів Ради Європи; навіть більш широке обмеження вільного вибору захисника, що звучує його лише до адвоката перед усіма судами, само по собі не може підняти питання за статтею 6 Конвенції, оскільки для забезпечення ефективного захисту особи можуть вимагатися конкретні юридичні кваліфікації, однак таке обмеження права заявника повинно мати достатню підставу у внутрішньому законодавстві, щоб уникнути свавілля¹.

На підставі викладеного можна стверджувати, що держава на законодавчому рівні має передбачати регулювання відносин представництва адвокатом іншої особи в суді, оскільки таке представництво може слугувати не лише інтересам правосуддя, а й інтересам осіб, які прагнуть реалізувати своє право на справедливий суд.

Вказане узгоджується з європейським досвідом, за яким питання обов'язковості здійснення адвокатом представництва особи в суді є предметом державного регулювання. Європейська комісія з ефективності правосуддя неодноразово досліджувала питання так званої адвокатської монополії на представництво інтересів особи у суді в європейських країнах, відмічаючи, що у більшості випадків монопольне право адвоката національне законодавство передбачає у виді закону із закріпленими у ньому винятками із цього права або приймає закон про відсутність такого монопольного права за винятком визначеної категорії справ, проваджень (які перевищують відповідні вартісні показники), судів (часто Верховний суд і апеляційні суди) або осіб, стосовно яких представництво інтересів адвокатом обов'язкове². Із останніх досліджень вказаної комісії вбачається, що обов'язковість представництва іншої особи в суді адвокатом має тенденцію до зростання на рівні судів найвищих інстанцій³.

¹ <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-moldavska-proti-ukra%D1%97ni-tekst-rishennya/>.

² Судебные системы Европы. Эффективность и качество системы правосудия, исследование ЕКЭП, № 23. С. 37. <https://rm.coe.int/-23/168078f85d>.

³ European judicial systems Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES, No. 26. P. 178. <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

Враховуючи наведене та сталість у розумінні конституцієдавцем провідної правозахисної ролі адвокатури, слід підкреслити, що подальше визначення на рівні закону забезпечення кожній особі захисту в суді та професійної правничої допомоги, різновидом якої є і представництво адвокатом іншої особи в суді, не повинне призводити до зниження значимості адвокатури у захисті прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб і у забезпеченні права на справедливий суд. Законодавець має передбачити такі механізми нормативного регулювання, які зможуть забезпечити кожній особі професійну правничу допомогу адвоката, у тому числі у формі здійснення ним представництва в суді, у разі, якщо без її надання захист і відновлення прав і свобод такої особи зводиться нанівець, або можливі тяжкі наслідки для захисту таких прав і свобод, особливо тоді, коли особа потребує професійної правничої допомоги адвоката у зв'язку з притягненням її до юридичної відповідальності, яка за характером санкцій співмірна із кримінальною відповідальністю. Це також означає, що у таких випадках особа має отримати доступ до професійної правничої допомоги, який забезпечується державою, зокрема через організацію для такої особи безоплатної правничої допомоги, яка здійснюється адвокатом.

Такі вимоги до нормативного регулювання для законодавця обумовлені принципами верховенства права, справедливості, пропорційності, юридичної визначеності, що є запорукою підтримки стабільності правової системи України, недопущення звуження змісту та обсягу конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Пропонована Законопроектом редакція статті 131² Конституції України може сприяти динамічному та збалансованому регулюванню законодавцем питань представництва адвокатом інтересів іншої особи у суді з урахуванням потреб кожної такої особи у професійній правничій допомозі залежно від виду судового провадження, специфіки та складності категорій судових справ, інстанції суду, яка їх розглядає.

Таким чином, пропонована пунктом 1 розділу I Законопроекту редакція статті 131² Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Мотивуючи таку позицію, Конституційному Суду України у Висновку варто було приділити увагу значимості здійснення представництва особи в суді саме адвокатом для реалізації конституційних прав кожного на судовий захист, на професійну

правничу допомогу та сформулювати юридичну позицію щодо обмеженості дискреції законодавця у регулюванні зазначеного питання з урахуванням принципів верховенства права, справедливості, пропорційності, правової визначеності з метою запобігання у майбутньому звуженню згаданих конституційних прав через зниження у нормативному регулюванні стандартів надання професійної правничої допомоги та рівня забезпечення державою надання особі такої допомоги адвокатом на безоплатній основі.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України 31 жовтня 2019 року надав Висновок № 4-в/2019 (далі — Висновок), у якому визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект), яким пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

„Стаття 131². Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення“.

2. Підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV „Перехідні положення“ вилучити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Користуючись правом, передбаченим статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», висловлюю окрему думку щодо Висновку.

Погоджуючись із резолютивною частиною Висновку, вважаю за доцільне зазначити таке.

Конституцію України було доповнено статтею 131², пунктом 16¹ розділу XV «Перехідні положення», який містить підпункт 11, згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII, який набрав чинності з 30 вересня 2016 року.

Президент України Зеленський В. О. 29 серпня 2019 року подав Законопроект на розгляд Верховної Ради України, яка

відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 28–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України 31 жовтня 2019 року надав Висновок.

Таким чином, можна констатувати, що менше ніж через три роки статтю 131² та підпункт 11 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення», якими було доповнено Конституцію України, знову пропонується змінити.

З огляду на наведене варто зазначити, що Конституція України як Основний Закон України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (абзац дев'ятий преамбули, частина друга статті 8 Основного Закону України). Тож Конституція України як акт найвищої юридичної сили є дороговказом урегулювання найважливіших питань суспільного життя.

Найвища юридична сила Конституції України пов'язана із необхідністю забезпечення її стабільності. Будь-які зміни до Основного Закону України мають здійснюватися ретельно та виважено. Внесені зміни до Конституції України мають пройти належну «верифікацію часом» (тобто їх слід апробувати упродовж достатнього проміжку часу на законодавчому рівні та на практиці). Саме тому внесення змін до Конституції України повинне здійснюватися задля удосконалення правового регулювання суспільних відносин, які унормовані Основним Законом України, та після встановлення ефективності попередньої моделі конституційного регулювання, а також має відповідати суспільним очікуванням і не бути пов'язаним зі зміною політичної кон'юнктури.

Відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту метою запропонованих ним змін є «забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги через скасування адвокатської монополії на надання такої допомоги». З наведеного пояснення не вбачається ані суспільного запиту щодо пропонування Законопроектom змін до Конституції України, ані того,

що запроваджена у 2016 році адвокатська монополія на надання кожному професійної правничої допомоги якимось чином призвела до порушення чи обмеження права особи на отримання такої допомоги. На підтвердження цього Конституційний Суд України вказав, що адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права особи на захист від кримінального обвинувачення та представництво її інтересів у суді; у той же час кожна особа є вільною у виборі захисника своїх прав серед адвокатів (абзац восьмий підпункту 3.17 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

Принагідно також зауважую, що абзац другий підпункту 11 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, згідно з яким представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року, залишився нереалізованим, тобто він не пройшов належної «верифікації часом».

Отже, на мою думку, внесення пропонованих Законопроектів змін до Конституції України здійснюється без належного аналізу та поспіхом, що загрожує стабільності Основного Закону України. До того ж, враховуючи динаміку ініціювання пропонованих законопроектів змін до Конституції України, з погляду безстороннього спостерігача вони можуть сприйматися як такі, що обумовлені зміною політичної кон'юнктури.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019

Конституційний Суд України (далі — Суд) 31 жовтня 2019 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 4-в/2019 (далі — Висновок).

Законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект) до Конституції України пропонується внести такі зміни:

«1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

„Стаття 131². Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення“.

2. Підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV „Перехідні положення“ вилучити».

У Висновку Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підтримуючи резолютивну частину Висновку, вважаю за необхідне висловити стосовно нього окрему думку. Беручи до уваги зміни, пропонувані Законопроектом, Суд мав би докладніше обґрунтувати Висновок, викласти у ньому свої юридичні позиції, надати сутнісну оцінку таких конституційних змін, а також зробити певні застереження, спрямовані на посилення правової охорони Конституції України.

1. Суть пропонуваного Законопроектом конституційних змін полягає у виключенні із статті 131² Конституції України положення про те, що представництво іншої особи в суді здійснює **виключно** адвокат.

Виходячи із правової природи та існуючих форм (видів) представництва у суді такий підхід вважаю у цілому правильним, оскільки він розширює можливості реалізації особою конституційного права на судовий захист через здійснення такого представництва не лише адвокатом (як це має місце відповідно до частини четвертої статті 131² Конституції України), а й іншими суб'єктами.

У той же час Суд мав би обґрунтувати фактичну зміну своїх попередніх юридичних позицій, які були ним викладені раніше у висновках від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 та від 30 січня 2016 року № 2-в/2016. Вказаними висновками Суд позитивно оцінив законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), яким у 2016 році Конституцію України було доповнено положенням про те, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи у суді. Позитивно оцінюючи це конституційне нововведення, Суд виходив з того, що «адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права особи на захист від кримінального обвинувачення **та представництво її інтересів у суді**» (підпункт 3.17 пункту 3 Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

Аналогічно не вбачаючи скасування чи обмеження прав людини у виключенні з Конституції України положення про те, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи у суді, Суд водночас виходив з того, що запропоновані конституційні зміни «розширюють можливості здійснення представництва у суді... представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом» (підпункт 2.2.1 підпункту 2.2 пункту 2 Висновку від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019). Однак таке обґрунтування Судом своєї останньої позиції видається недостатнім.

Варто зазначити, що у наведених висновках предметом попереднього конституційного контролю були дві діаметрально протилежні за своїм змістом конституційні новели, і Суд обидві оцінив позитивно (визнав такими, що відповідають статтям 157 і 158 Конституції України). До того ж у Висновку Суд наголосив, що «запропоновані розділом I Законопроекту зміни до Конституції України розширюють можливості здійснення представництва у суді». Відтак за логікою, коли на конституційному рівні запроваджувалось правило виключного представництва іншої особи у суді адвокатом, мало місце звуження можливостей здійснення представництва у суді.

На мою думку, наведене викликало потребу у наданні Судом більш предметних аргументів стосовно того, чому він вважає, що скасування «адвокатської монополії» не обмежує права і свободи людини (стаття 157 Конституції України), якщо він не бачив таких обмежень з її («монополії») запровадженням.

2. Крім того, на моє переконання, для належного забезпечення юридичної визначеності на подальших етапах правозастосування Суду у Висновку варто було висловити своє розуміння поняття «професійна правнича допомога», виходячи із змісту положень частини четвертої статті 29, статей 59, 131² Конституції України. Натомість Суд всього лише констатував очевидне, що поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи в суді» (підпункт 2.2.1 підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Висновку).

Також Суд відзначив, що «надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи в суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом». Цей не зовсім чіткий висновок Суду може бути зрозумілий як такий, що надання професійної правничої допомоги залишається «прерогативою» виключно адвокатів. У той же час у Висновку немає роз'яснення, які ще види адвокатських послуг, крім захисту особи від кримінального обвинувачення, охоплюються цим поняттям (чи вони позначаються так виключно через надання їх обумовленим суб'єктом — адвокатом — без урахування змісту таких послуг).

Фактично за такою юридичною позицією зміст поняття «професійна правнича допомога» залишається без змін навіть після скасування «адвокатської монополії». При цьому не враховується, що це поняття було включено до конституційного тексту у взаємозв'язку з наданням лише адвокатам права представляти особу в суді. Натомість повернення цього права іншим суб'єктам суттєво змінює специфіку правничої діяльності.

З огляду на це вважаю, що Суд мав би відзначити, що статтями 55, 59 Конституції України державу не обмежено у визначенні правових засобів і способів забезпечення прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу.

Так, статтею 59 Конституції України встановлено, що «кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав». Відтак у розумінні статті 59

Основного Закону України конституційне право на професійну правничу допомогу не вичерпується єдиним можливим засобом його реалізації у виді надання такої допомоги виключно адвокатом і не виключає інших ефективних засобів здійснення цього права, у тому числі надання правничої допомоги іншими особами, які мають необхідний рівень юридичних знань та практичних навиків у сфері юриспруденції, — професійними правниками. Таке розуміння суттєво підвищує конституційні гарантії захисту прав людини.

Отже, на мою думку, норму частини першої статті 131² Конституції України, згідно з якою для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура, не можна тлумачити обмежувально, зводячи її зміст до того, що крім адвокатів ніхто інший в Україні не може надавати професійної правничої допомоги.

Вказана конституційна норма визначає, що адвокатура діє для надання професійної правничої допомоги, але (у системному зв'язку з положеннями статті 59 Конституції України) не виключає того, що професійну правничу допомогу можуть надавати крім адвокатів інші професійні правники. Не можна заперечити, що представництво іншої особи у суді професійним правником, який не має посвідчення адвоката, є наданням професійної правничої допомоги.

Приписи статей 59 та 131² Конституції України не дають підстав визначати зміст професійної правничої допомоги виключно через єдиного суб'єкта її надання, стверджуючи, що надання професійної правничої допомоги має місце лише тоді, коли відповідні юридичні послуги надає адвокат, і що така допомога не надається, коли такі ж послуги надає інша особа — професійний правник, який статусом адвоката не наділений.

3. Положення статті 131² Конституції України (щодо представництва особи в суді виключно адвокатом), які Законопроектом пропонується виключити, були передбачені у Конституції України лише три роки тому — у 2016 році. Відтак наразі пропонується кардинальна зміна конституційного регулювання представництва іншої особи у суді, що закономірно зумовлює низку серйозних питань стосовно причин та цілей такої зміни. Постає, зокрема, питання щодо існування фундаментальних соціальних та правових передумов, що викликають потребу в таких частих змінах у конституційно-правовому регулюванні представництва особи у суді.

Ухвалення Верховною Радою України (за ініціативою Президента України) упродовж усього трьох років (2016–2019 рр.) **діаметрально протилежних рішень** щодо конституційного регулювання одного і того ж питання представництва особи у суді може свідчити про наявність серйозних проблем у розумінні правової природи Конституції України, ставленні до неї та її додержанні політичною владою, реалізації нею можливостей щодо зміни Конституції України. Вочевидь такі часті зміни Конституції України не сприяють стабілізації конституційного правопорядку, загальної суспільно-політичної ситуації в країні, правової системи держави, що особливо неприпустимо, коли йдеться про зміну одних і тих самих конституційних положень, які до того ж безпосередньо стосуються механізму захисту конституційних прав людини.

Мені вже доводилось зазначати, що у правовому та суспільно-політичному сенсі кожна зміна конституції — це свого роду надзвичайна подія (крайній правовий захід), яка може мати місце за наявності відповідних об'єктивних передумов¹.

Наявність політичної волі та процедурної можливості для ухвалення рішення (ініціювання конституційних змін належним суб'єктом, підтримка таких змін більшістю від конституційного складу Верховної Ради України на етапі попереднього схвалення відповідного законопроекту та їх підтримка не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту на етапі остаточного ухвалення такого законопроекту) не може вважатися єдиним і визначальним фактором допустимості зміни Конституції України.

Процедура внесення змін до Конституції України передбачає відповідні рішення двох «суб'єктів» — політичної влади (Верховної Ради України, Президента України) та Суду. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159 Конституції України).

Передбачені розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України обмеження стосовно внесення змін до Конституції України мають переважно формально-юридичний характер. Але існують ще й сутнісні (змістові) об-

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2019_1.pdf

меження, пов'язані з об'єктивною потребою у зміні Конституції України, неприпустимістю ухвалення змін, які погіршують конституційне регулювання суспільних відносин, а також змін, які передбачають скасування чи обмеження прав людини або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Частина таких обмежень прямо передбачена статтею 157 Конституції України, а частина випливає з правової природи Конституції України, її цілісності та системності як акта найвищої юридичної сили, засад конституційного ладу тощо.

Політична влада має бути обмежена (самообмежена) в можливості довільно (а тим більше свавільно) змінювати Конституцію України. Розглядаючи питання про внесення змін до Конституції України, Верховна Рада України повинна виходити з того, що у такому випадку вона не просто здійснює законодавчу владу, а ще й виконує функцію установчої влади народу. При цьому така функція є головною, а тому можливість зміни Конституції України жодним чином не може зводитись до наявності потрібної для здійснення такої зміни більшості та кваліфікованої більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

Той факт, що упродовж невеликого проміжку часу питання представництва іншої особи у суді спочатку було врегульоване на конституційному рівні, а тепер пропонується вирішувати його на рівні «звичайного» закону, дозволяє однозначно констатувати, що одному з цих рішень явно бракує обґрунтованості, продуманості та виваженості. Вочевидь одне з цих діаметрально протилежних за своїм змістом рішень є неправильним (помилковим).

Викладене давало Суду підстави аргументовано висловити у Висновку свою позицію стосовно неприпустимості безпідставної (довільної) зміни Конституції України лише на підставі наявності відповідної політичної волі та парламентської більшості для реалізації таких повноважень. Це доцільно було б зробити з метою забезпечення Судом правової охорони та захисту Конституції України, а саме для того, щоб не допустити у майбутньому повторення схожих ситуацій.

Слід ще раз наголосити, що у нинішній ситуації попередній конституційний контроль ускладнюється одночасним поданням семи законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. Тому, вирішуючи питання щодо ухвалення конституційних змін, потрібно виходити з того, що Конституція України є цілісним актом, її положення мають перебувати у системному

взаємозв'язку і кожна зміна повинна бути органічно імплементована у текст Основного Закону України та узгоджуватися з усіма іншими конституційними нормами.

При одночасному внесенні великої кількості змін до Конституції України (тим більше, різними законопроектами) виникають складності, що зумовлюються, окрім іншого, різним часом запровадження таких змін та можливістю взагалі неприйняття окремих з них. Зазначене спричиняє ризики безсистемної зміни Конституції України (розбалансування її положень), на що Суду також варто було у Висновку звернути увагу Верховної Ради України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 31 жовтня 2019 року надав Висновок № 4-в/2019 у справі № 2-248/2019(5580/19) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту¹ про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

У Висновку визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект № 1013), яким пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

„Стаття 131². Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення“.

2. Підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV „Перехідні положення“ вилучити.

ІІ. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Висловлюю незгоду з мотивувальною та резолютивною частинами Висновку і на підставі статті 93 Закону України «Про

¹ Використання слова «законопроект», а не «законопроект», як це вимагає український правопис, пов'язане з термінологією, що застосовується в Конституції України, конституційному зверненні та, власне, у Законопроекті.

Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку.

I. Загальні міркування щодо процедури внесення змін до Конституції України

1.1. У вересні 2019 року до Конституційного Суду було подано одразу сім конституційних звернень, у кожному з яких порушувалось питання щодо перевірки на відповідність Конституції України окремих законопроектів щодо внесення змін до Основного Закону України. Серед цих законопроектів лише Законопроект № 1013 безпосередньо стосувався одного з прав людини – права на професійну правничу допомогу.

1.2. Оскільки на момент написання цієї Окремої думки Конституційний Суд не завершив розгляд усіх семи конституційних звернень, передчасним є формулювання загальних оцінок цього своєрідного «пакета» конституційних змін та конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України, що був розпочатий у серпні 2019 року.

Водночас підтримую висловлені мною міркування у вже викладеній Окремій думці стосовно Висновку Конституційного Суду від 29 жовтня 2019 року¹ щодо обставин, які мають бути враховані під час конституційного процесу внесення змін до Конституції України.

1.3. На моє переконання, більшість із цих обставин *безпідставно* проігноровані Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи, Верховною Радою України, яка попередньо підтримала Законопроект № 1013, та Конституційним Судом, який надав позитивний Висновок щодо Законопроекту № 1013.

1.4. Йдеться, насамперед, по-перше, про відсутність політичної, правничої та громадської дискусій щодо тематики запропонованих змін до Основного Закону України, яка *передувала* б конституційному процесу внесення змін, а не виникла як реакція на реєстрацію Законопроекту № 1013 в парламенті.

1.5. По-друге, з пояснювальної записки до Законопроекту № 1013, пояснень представника Президента України у Консти-

¹ Див. Окрему думку судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

туційному Суді та інших учасників конституційного провадження залишилась незрозумілою причина невідкладності подання та розгляду Законопроекту № 1013.

Слід нагадати, що після у цілому несподіваного подання та реєстрації Законопроекту № 1013 в парламенті 29 серпня 2019 року вже 2 вересня 2019 року Законопроект № 1013 був розглянутий на профільному комітеті, а 3 вересня 2019 року проголосований на пленарному засіданні новообраного складу Верховної Ради України.

Фактично єдине пояснення щодо такого швидкого темпу розгляду Законопроекту № 1013 надав у відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду Міністр юстиції України, який послався на підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, у якому зазначено, що представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року. При цьому Міністр юстиції України запропонував розглядати ці органи влади як суб'єктів, щодо яких може бути застосоване поняття «кожен» та відповідне конституційне право згідно зі статтею 59 Конституції України¹.

З метою спростування удаваної вагомості такої причини невідкладності Законопроекту № 1013, на яку вказав Міністр юстиції України, одразу зазначу, що право, вказане в статті 59 Основного Закону України², дійсно, має *кожен*, але, по-перше, під цим «кожним» розуміється людина, по-друге, з огляду на сенс розуміння інституту *прав і свобод людини і громадянина* в конституційній демократії неправильно зараховувати до обсягу поняття «кожен» органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

1.6. Конституція України має бути захищена від необдуманих змін, а саме конституційно-правове регулювання *обов'язково має бути стабільним*.

Ураховуючи, що в 2016 році були внесені зміни до Основного Закону України, які стосувались, у тому числі, конституційного права на професійну правничу допомогу (стаття 59), поняття та функцій адвокатури (стаття 131²), суб'єкт права на законодавчу

¹ Кожен має право на професійну правничу допомогу; у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно; кожен є вільним у виборі захисника своїх прав (стаття 59 Конституції України).

² Як і інші писані та неписані права і свободи Розділу II Конституції України.

ініціативу мав би в будь-якому випадку зважити на нагальність та потребу внесення змін до Конституції України. Оскільки такі зміни фактично повертають попереднє, тобто те, що було до 2016 року, розуміння ролі та значення адвокатури в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина.

Оскільки Законопроект № 1013 стосується прав і свобод, суб'єкт права на законодавчу ініціативу мав би врахувати, що йдеться не лише про права тих людей, у яких за кілька років вже сформувався певне уявлення про зміст права на професійну правничу допомогу, а й про тих людей, які, з огляду на триваючі в 2015–2016 роках дискусії щодо правової реформи, отримали статус адвоката¹.

1.7. У конституційному процесі внесення змін до Основного Закону України, безперечно, також важливими є *юридична визначеність* та *відкритість* цього процесу.

У цьому аспекті можна говорити не стільки про незрозумілу втаємниченість процесу підготовки Законопроекту № 1013, скільки про те, що останній анонсує *скасування адвокатської монополії*, проте є сумніви стосовно того, що така монополія дійсно існує, а отже, і її скасування насправді неможливе і йдеться про іншу мету внесення змін до Конституції України.

У зв'язку з чим формулювання назви Законопроекту № 1013 як «скасування адвокатської монополії» є некоректним, оскільки за Законопроектом № 1013 конституційні засади, закріплені у частині четвертій статті 131² щодо виключного здійснення адвокатом захисту особи від кримінального обвинувачення, змін не зазнають. Тобто скасування так званої «адвокатської монополії» фактично не відбувається і йдеться про її певне обмеження.

II. Щодо передумов закріплення на конституційному рівні «адвокатської монополії» (далі — виключні повноваження адвоката на представництво особи в суді²)

2.1. Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

¹ Кількість осіб, які мають адвокатські свідоцтва, за останні роки збільшилась із 35 тис. до 50 тис.

² Оскільки поняття «адвокатська монополія» не використовується ні у Конституції України, ні в інших законах України, вважаю за доцільне використовувати у цій Окремій думці формулювання «виключні повноваження адвоката на представництво особи в суді», яке більш точно відображає сутність положень Конституції України, які пропонується змінити Законопроектом № 1013.

державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року № 1678—VII було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Однією з основоположних цілей асоціації є *посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод* (пункт «е» статті 1).

Серед загальних принципів асоціації встановлена «повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди» (стаття 2).

В рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки особливого значення сторонами цієї угоди надано утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема; співробітництво спрямоване у т. ч. на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод (стаття 14).

2.2. На реалізацію вимог цієї угоди та з метою повноцінного набуття членства Україною в Європейському Союзі Президент України Указом від 12 січня 2015 року № 5 схвалив Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Одним з першочергових заходів було визначено судову реформу, яка була однією з найочікуваніших у суспільстві, оскільки справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, надходження в Україну інвестицій, забезпечення прав і свобод кожного та побудови держави, керованої верховенством права.

2.3. Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276 було схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та

суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, якою визначено, що судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України. Метою Стратегії є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та *суміжних правових інститутів* задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини (абзац перший статті 2).

2.4. З метою напрацювання узгоджених та комплексних пропозицій щодо конституційних змін із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, у тому числі й експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (далі – Венеційська Комісія), сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу Президент України своїм Указом від 3 березня 2015 року № 119 утворив Конституційну Комісію.

Конституційна Комісія з урахуванням рекомендацій Венеційської Комісії (висновок CDL-AD(2015)027 від 25 жовтня 2015 року), а також пропозицій, отриманих під час численних широких громадських та експертних обговорень, підготувала законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) і направила його на розгляд Президентові України, який після доопрацювання вніс відповідний законопроект до Верховної Ради України.

У подальшому законопроект № 3524 від 25 листопада 2015 року (далі – Законопроект № 3524) було направлено до Конституційного Суду для надання висновку щодо його відповідності статтям 157 і 158 Конституції України¹.

2.5. Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту № 3524 його метою було визначено, зокрема, удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожного права на

¹ На відміну від Законопроекту № 3524, Законопроект № 1013 не був предметом жодних громадських чи експертних обговорень. Висновок щодо Законопроекту № 1013 Венеційська Комісія також не надавала. Законопроект № 1013 обговорювали тільки на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правової політики 2 вересня 2019 року. Відповідно до аудіозапису вказаного засідання, розміщеного на вебсайті цього Комітету, обговорення пропонованих Законопроектом № 1013 змін до Основного Закону України тривало близько однієї години (http://kompravpol.rada.gov.ua/audio/audio_z/73324.html? Аудіозапис засідання комітету за 2 вересня 2019 року (частина 1) (1:49:33–2:47:23 хвилини).

справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом. Одне із основних положень Законопроекту № 3524 — положення стосовно забезпечення на конституційному рівні інституційної спроможності адвокатури з відповідною конституційною гарантією її незалежності. Такі зміни були спрямовані на розширення можливостей особи щодо отримання професійної правничої допомоги та закладали основу для подальшого реформування інституту адвокатури шляхом створення в Україні єдиної самоврядної правничої професії, що мало сприяти реалізації принципу верховенства права.

2.6. Для досягнення такої мети до Конституції України пропонувалось внести системні зміни, спрямовані, зокрема, на:

- закріплення виключних повноважень адвоката здійснювати представництво іншої особи в суді та захист від кримінального обвинувачення;

- закріплення конституційного права на професійну правничу допомогу;

- встановлення державних гарантій на професійну правничу допомогу, за якими високоякісні правничі послуги може забезпечити лише професійний адвокат, який пройшов спеціальну підготовку, пов'язаний правилами професійної етики, законодавчими вимогами доступу до професії та нестиме відповідальність за неналежне виконання свого професійного обов'язку.

2.7. Конституційний Суд України, перевіривши Законопроект № 3524 на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, надав Висновок від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 про його відповідність зазначеним положенням Конституції України.

2.8. Верховна Рада України внесла відповідні зміни до Конституції України шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII.

2.9. Аналізуючи наведені вище обставини конституційного закріплення в 2016 році виключних повноважень адвоката на представництво особи в суді, доходжу висновку про те, що відповідні конституційні зміни не були ситуативною примхою законодавця, їх внесено з метою виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо приведення національного законодавства у відповідність із європейськими цінностями. Такі зміни були спрямовані на забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод.

Необхідність, доцільність та виваженість цих змін як одного з кроків досягнення Україною високих демократичних стандартів європейського суспільства не викликає сумнівів. Саме завдяки комплексному реформуванню законодавства Україна створила достатні передумови для інтегрування до Європейського Союзу. Ці зміни до Конституції України стали підтвердженням цивілізаційного вибору, європейської ідентичності Українського народу, незворотності стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, що й було в подальшому закріплено як конституційна цінність шляхом внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680–VIII.

III. Щодо вимоги послідовності юридичних позицій Конституційного Суду України

3.1. Положеннями частини другої статті 147 Конституції України визначено, що діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, **обґрунтованості** та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

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

Відповідно до частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд може розвивати і конкретизувати юридичну позицію Конституційного Суду у своїх наступних актах, **змінювати юридичну позицію** Конституційного Суду в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Конституційний Суд при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та **за умови обґрунтування такої зміни** в акті Конституційного Суду.

3.2. Як зазначалось, Конституційний Суд 20 січня 2016 року надав Висновок № 1-в/2016 щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України Законопроекту № 3524.

Законопроектом № 3524 пропонувалось внести **системні** зміни до положень Конституції України щодо правосуддя, зокрема:

– викласти в новій редакції статті 124–129, 130, 131, 147–149, 151, 153;

– доповнити Конституцію України статтями 129¹, 130¹, 131¹, 131², 148¹, 149¹, 151¹, 151²;

– внести зміни до статей 29, 55, **59**, 85, 92, 106, 108, 110, 111, 136, 150, 152 **розділу XV «Перехідні положення»** Конституції України;

– виключити з Конституції України розділ VII «Прокуратура».

3.3. Здійснюючи в січні 2016 року перевірку пропонуваного Законопроектом № 3524 змін (у частині повноважень та статусу адвокатури) на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд у Висновку № 1-в/2016 від 20 січня 2016 року зазначив, зокрема, таке:

«Частина перша статті 131², якою у Законопроекті пропонується доповнити Конституцію України, визначає метою діяльності адвокатури надання професійної правничої допомоги, а її частина друга передбачає, що незалежність адвокатури гарантується. У частині четвертій цієї статті вказано, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення, що узгоджується з пропонуваною Законопроектом зміною до частини першої статті 59 Основного Закону України стосовно права кожного на професійну правничу допомогу.

Конституційний Суд України виходить з того, що адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права особи на захист від кримінального обвинувачення та представництво її інтересів у суді. У той же час кожна особа є вільною у виборі захисника своїх прав серед адвокатів.

За частиною п'ятою статті 131², якою у Законопроекті пропонується доповнити Конституцію України, законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення на законодавчому рівні винятків щодо представництва в суді іншими, ніж адвокат, особами може бути обумовлене особливостями

певної категорії справ, правовідносин чи статусу особи, права, свободи чи інтереси якої підлягають захисту. Відповідне правове регулювання щодо представництва такої особи в суді має сприяти ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб» (виділено мною) (абзаци сьомий – десятий підпункту 3.17 пункту 3 мотивувальної частини);

«У частині другій статті 59 Конституції України визначено, що для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура. Конституційний Суд України бере до уваги, що Законопроектом передбачається доповнити Основний Закон України статтею 131², яка регулює питання представництва адвокатом особи в суді. Таким чином, запропоновані Законопроектом зміни до статті 59 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (виділено мною) (абзац третій підпункту 3.24 пункту 3 мотивувальної частини).

3.4. Вже в жовтні 2019 року, перевіряючи Законопроект № 1013 на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд дійшов фактично протилежних висновків та вказав, що *«запропоновані розділом I Законопроекту зміни до Конституції України розширюють можливості здійснення представництва в суді»*.

Поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи в суді». Надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом. З аналізу частини першої статті 131² Конституції України у системному зв'язку з її статтею 59 випливає позитивний обов'язок держави, який полягає в гарантуванні участі адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі з метою забезпечення її ефективного доступу до правосуддя за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом» (абзаци перший, другий підпункту 2.2.1 пункту 2.2 мотивувальної частини Висновку).

3.5. Порівнюючи зміст двох зазначених вище юридичних позицій Конституційного Суду, вважаю, що наведена у Висновку юридична позиція щодо Законопроекту № 1013 є сутнісно протилежною юридичній позиції, викладеній у Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016.

Водночас усупереч вимогам частини другої статті 147 Конституції України та частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України», у Висновку відсутнє обґрунтування зміни юридичних позицій Конституційного Суду, викладених у Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016.

Більше того, у Висновку взагалі не згадується про факт існування Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 та про наявні в ньому юридичні позиції.

3.6. На мою думку, з січня 2016 року та на момент надання Висновку у цій справі підстав, за яких Конституційний Суд міг змінити свою юридичну позицію в контексті зазначеного питання та з огляду на вимоги частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України», не виникло.

Зокрема не відбулося суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Конституційний Суд при висловленні такої позиції. Також не виникло об'єктивних підстав у необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України.

Таким чином, Конституційний Суд при розгляді цієї справи, діючи непослідовно та необґрунтовано, змінив власну юридичну позицію, що матиме наслідком, у разі внесення відповідних змін до Конституції України, порушення логічного системного зв'язку між конституційними приписами положень статей 59 та 131² Конституції України, а також суперечитиме конституційним положенням Основного Закону України щодо стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в ЄС та НАТО.

IV. Щодо перевірки на відповідність Законопроекту № 1013 вимогам частини першої статті 157 Конституції України

4.1. Частиною першою статті 157 Конституції України встановлено, що Конституція України не може бути змінена, *якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина* або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

4.2. Оцінивши Законопроект № 1013 на предмет наявності в ньому положень, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, необхідно зазначити таке.

4.3. Розділ II Основного Закону України закріплює права і свободи людини і громадянина.

Положеннями статті 22 Розділу II Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією

Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи *гарантуються і не можуть бути скасовані*. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається *звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод*.

Статтею 59 цього ж Розділу Конституції України передбачено, що кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Ці положення Конституції України у взаємозв'язку з приписами частини другої статті 3 вказують на те, що право на професійну правничу допомогу не тільки закріплюється на конституційному рівні, а й гарантується державою, визначає зміст і спрямованість її діяльності. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

4.4. Фрагментарність пропонованих Законопроектom № 1013 змін до Конституції України не містить вказівки на майбутній ефективний механізм виконання державою свого позитивного обов'язку, який кореспондує конституційному праву на професійну правничу допомогу.

Отже, невідомо, за допомогою яких юридичних чи інших ефективних засобів держава буде гарантувати, утверджувати і забезпечувати конституційне право на професійну правничу допомогу, водночас вилучаючи з Конституції України виключні повноваження адвоката на представництво особи в суді.

4.5. З пояснень представників Президента України та Верховної Ради України у Конституційному Суді можна зрозуміти, що потреба в змінах до статті 131² Конституції України була обґрунтована тим, що особам будуть забезпечені більш широкі можливості вибору суб'єкта надання правової допомоги як шляхом звернення до адвоката, так і до іншого фахівця в галузі права.

Крім того, представники Президента України та Верховної Ради України у Конституційному Суді вказували на те, що в Україні намітилась тенденція до збільшення кількості осіб, які звертаються за безоплатною правовою допомогою до адвокатів, що свідчить про те, що дуже багато осіб не можуть оплатити послуги адвокатів.

4.6. Вважаю, що в такій аргументації відбулась підміна тези, істинність якої доводилась, оскільки, по-перше, Законопроект № 1013 взагалі *не передбачає* представництво особи в суді адвокатом або фахівцем у галузі права, унаслідок чого особи отримують можливість обирати захисника з *необмеженої кількості осіб незалежно від їх освіти*.

Тобто за пропозицією суб'єкта права на конституційне звернення в Конституції України може бути закріплено положення, яке дасть змогу здійснювати представництво в суді суб'єктами, які взагалі не мають юридичної освіти.

По-друге, навіть якщо представництво особи в суді буде здійснювати фахівець у галузі права, є великі сумніви, що така особа може більш якісно надати правову допомогу порівняно з адвокатом, оскільки останній законодавчо наділений розширеним колом професійних прав та гарантій адвокатської діяльності, до нього висуваються високі кваліфікаційні вимоги, на адвоката поширюються приписи професійної етики, застосовується механізм дисциплінарної відповідальності тощо.

Тому твердження про збільшення варіантів вибору захисника своїх прав спростовується тим, що певні варіанти вибору потенційного захисника є, безперечно, невдалими.

По-третє, поза увагою суб'єкта права законодавчої ініціативи залишилось те, що надання професійної правничої допомоги адвокатом може здійснюватись як платно, так і безоплатно. Надання безоплатної професійної правничої допомоги для адвоката є неодмінною складовою його діяльності. Як свідчать матеріали справи, в 2018 році кількість випадків надання безоплатної професійної правничої допомоги перевищила 70 тис.

Натомість надання безоплатної правової допомоги фахівцем в галузі права є результатом його добровільного волевиявлення. А отже, в наданні безоплатної правової допомоги фахівець у галузі права може безперешкодно відмовити, навіть якщо йдеться про малозабезпечених осіб або про інші вразливі категорії населення.

4.7. Заслугує на критику алогічне формулювання мети Законопроекту № 1013, викладеної у пояснювальній записці до нього, якою визначається *«забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги через скасування адвокатської монополії на надання такої допомоги»*.

Таке словесне формулювання, на мою суб'єктивну думку, не містить ознак навіть софізму, а є якоюсь фантазмагорією, якій немає місця у конституційному процесі внесення змін до Конституції України.

4.8. Вважаю малоінформативною та такою, яка не усуває вади Законопроекту № 1013, вказівку у Висновку на те, що *«поняття „надання професійної правничої допомоги“ не тотожне поняттю „представництво особи в суді“*. *Надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи*

у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом. З аналізу частини першої статті 131² Конституції України у системному зв'язку з її статтею 59 випливає позитивний обов'язок держави, який полягає в гарантуванні участі адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі з метою забезпечення її ефективного доступу до правосуддя за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом» (абзац другий підпункту 2.2.1 пункту 2.2 мотивувальної частини Висновку).

Дійсно, поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи в суді», оскільки представництво особи в суді є одним із елементів надання професійної правничої допомоги.

Водночас частиною першою статті 131² Конституції України (до якої Законопроектом № 1013 зміни вноситься не будуть) визначено, що для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура. Наведене свідчить, що Конституція України закладає засади визнання саме адвокатури як єдиного інституту для надання професійної правничої допомоги. Зрозуміло, що представництво в суді є одним із найскладніших та найвідповідальніших різновидів надання професійної правничої допомоги і повинно здійснюватися тільки адвокатом, а не будь-яким «іншим суб'єктом».

Більше того, в деяких іноземних юрисдикціях виокремлюють так званих *судових адвокатів*, тобто ту частину адвокатської спільноти, представники якої мають знання та навички для дійсно ефективного захисту прав та інтересів своїх клієнтів у судах, арбітражах тощо.

У той же час необхідно визнати, що з урахуванням закладеної в Законопроекті № 1013 тенденції розвитку адвокатури зрозуміло, що така диференціація адвокатів для вітчизняної системи правосуддя – далеке майбутнє.

V. Висновки

Існування у державі верховенства права та ефективного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина, безперечно, залежить від великої кількості явищ та інституцій, значна частина з яких навіть не пов'язана з юриспруденцією.

Водночас переконаний, що представлена Законопроектом № 1013 спроба «модернізації» позитивного обов'язку держави щодо забезпечення реалізації права людини на професійну правничу допомогу та скасування конституційних виключних

повноважень адвоката на представництво особи в суді є кроком назад на шляху формування інституційної спроможності адвокатури в захисті прав і свобод людини і громадянина та, що найголовніше, ця зміна до Конституції України спрямована на звуження передбаченого статтею 59 Основного Закону України конституційного права на професійну правничу допомогу.

Суддя
Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Зважаючи на наявність Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019 (далі — Висновок), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України формально-абстрактна відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України мають абсолютно формальний характер;

усвідомлюючи необхідність субстанційно-онтологічного аналізу для забезпечення від викликів та загроз, які містяться в Законопроекті, а також помилок, вад, недоліків та неузгодженостей, які містяться у Висновку;

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

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо методології Висновку та Законопроекту.

I. Заперечення щодо методології Висновку

Конституційний Суд України вкотре констатував у Висновку, «що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає». Разом з тим

фактичний стан справ указує на те, що наявність воєнного стану є не стільки питанням реальності, скільки політичної доцільності правлячої еліти. Про це свідчать, зокрема, рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року, Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року № 2630–VIII та Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року № 393/2018, якими воєнний стан був введений із 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року строком на 30 діб до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року в Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, а також Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії.

Крім того, за період з останнього зауваження щодо порушення методології дослідження висновків Конституційним Судом України органи державної влади прийняли низку нормативно-правових актів різної юридичної сили (див. Додаток 1).

Таким чином, Конституційний Суд України залишив поза увагою анексію Автономної Республіки Крим, військові дії в Донецькій та Луганській областях і проігнорував нормативно-правові акти, прийняті з 2014 року у зв'язку з умовами воєнного чи надзвичайного стану, а саме: 53 закони України, 35 указів Президента України, 44 постанови Верховної Ради України, 84 постанови Кабінету Міністрів України, 55 розпоряджень Кабінету Міністрів України, 54 накази міністерств, 2 накази Генеральної прокуратури України, накази Державного комітету телебачення і радіомовлення України, наказ Служби безпеки України, наказ Управління державної охорони України, 2 постанови Центральної виборчої комісії, наказ Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, постанову Національного банку України, постанову Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, рішення Ради національної безпеки і оборони України.

Крім вказаних актів, також прийнято: Декларацію «Про боротьбу за звільнення України», Резолюцію Генеральної Асамблеї

ООН, Резолюцію Ради безпеки ООН, Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи, Резолюцію Європейського парламенту, Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю між Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України та Міністерством з питань внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розміщення і біженців Грузії від 30 березня 2017 року, резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Стан справ у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)» від 19 грудня 2016 року № 71/205 та від 19 грудня 2017 року № 72/190, які визнають Автономну Республіку Крим та місто Севастополь територією, тимчасово окупованою Російською Федерацією. Окремо варто згадати про так звані Мінські угоди.

Отже, в правовій системі України склалась ситуація, коли функціонує комплексне нормативне забезпечення у зв'язку з умовами воєнного чи надзвичайного стану.

За таких умов прийняття зважених та консолідованих рішень щодо внесення змін до Конституції України видається неможливим, що, власне, і підтвердив Законопроект.

II. Заперечення щодо Законопроекту

Якщо протягом трьох років приймаються діаметрально протилежні рішення щодо одного з ключових елементів належного судочинства та гарантування прав і свобод людини і громадянина, то це може свідчити або про лобіювання вузькокорпоративних інтересів, або про доктринальний хаос в головах тих, хто реалізує такі зміни.

За великим рахунком «адвокатська монополія» — це справа смаку та особливостей національної правової системи. Однак більше ніж сумнівним є вирішення такого роду питань на рівні конституційного регулювання. Конституція України може лише гарантувати наявність адвокатури, а параметри її застосування слід віддавати на розсуд законодавця.

Подібного роду конституційні зміни повинні з'являтися після усвідомлення їх необхідності, а не замість неї. Очевидно, що порушення такого підходу призводить до внесення хаотичних і безсистемних змін до Конституції України, які негативно впливають на стабільність конституційного регулювання.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

Додаток 1.

Укази Президента України: «Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій» від 22.11.2018 № 386/2018; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року „Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26.11.2018 „Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні“» від 26.11.2018 № 392/2018; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 грудня 2018 року „Щодо підсумків введення воєнного стану в Україні“» від 25.01.2019 № 17/2019; «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях» від 07.02.2019 № 32/2019.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене в районі відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, та в районі проведення антитерористичної операції» від 18.10.2018 № 2604–VIII.

Постанови Верховної Ради України: «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу у зв'язку з черговим актом агресії Російської Федерації проти України» від 26.11.2018 № 2632–VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи та їхніх парламентських асамблей, Європейського парламенту, Міжпарламентського союзу, парламентів та урядів держав – членів Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки, Канади, Північноатлантичного альянсу, дипломатичних представництв іноземних держав в Україні щодо злочинного рішення керівництва Російської Федерації про видачу російських паспортів громадянам України на тимчасово окупованих Росією територіях Донбасу» від 25.04.2019 № 2713–VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, національних парламентів держав світу щодо засудження порушення прав корінних народів у Російській Федерації та на тимчасово окупованих нею територіях України» від 30.05.2019 № 2734–VIII.

Постанови Кабінету Міністрів України: «Про виділення коштів для будівництва тимчасових контрольних пунктів в'їзду на тимчасово окуповану територію України / виїзду з неї для автомобільно-

го сполучення та зон сервісного обслуговування перед ними» від 04.07.2018 № 584; «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» від 26.07.2018 № 593; «Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, працівників, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також працівників державних і комунальних установ, закладів, організацій, які фінансуються з бюджету і розміщені в населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення» від 05.09.2018 № 708; «Про затвердження Порядку забезпечення Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, розвідувальних органів, військової прокуратури, Державної служби з надзвичайних ситуацій, працівників закладів охорони здоров'я необхідними засобами та ресурсами під час їх залучення до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» від 26.09.2018 № 772; «Про внесення зміни до пункту 6 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» від 03.10.2018 № 803; «Про затвердження Порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних Сил під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України» від 10.10.2018 № 828; «Про внесення змін до Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпечен-

ні їх здійснення» від 31.10.2018 № 905; «Про внесення зміни до пункту 6 Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України» від 28.11.2018 № 1008; «Про затвердження Державної цільової програми з медичної, фізичної реабілітації та психосоціальної реадaptaції постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2023 року» від 05.12.2018 № 1021; «Деякі питання підтримки осіб, яких було незаконно затримано в результаті акту збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25 листопада 2018 р. в районі Керченської протоки» від 05.12.2018 № 1066; «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України» від 12.12.2018 № 1059; «Про внесення змін до пункту 10 Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» від 10.04.2019 № 312; «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань розроблення та ведення реєстру порушення прав журналістів на тимчасово окупованих територіях України з 2014 року» від 24.04.2019 № 360.

Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 19.09.2018 № 667-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги члену сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, та волонтеру, який став особою з інвалідністю внаслідок травми, одержаної під час надання волонтерської допомоги в районі проведення зазначеної операції» від 28.11.2018 № 915-р; «Питання запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України» від 12.12.2018 № 1002-р; «Про внесення змін до плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону в межах Чернігівської, Сумської, Харківської та Луганської областей, українсько-молдовського державного кордону, територій, прилеглих до адміністративної межі з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим» від 18.12.2018 № 1046-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей

осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 06.02.2019 № 49-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 20.02.2019 № 85-р; «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб на 2019 рік» від 06.03.2019 № 128-р; «Про погодження ліквідації територіальних органів Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції» від 20.03.2019 № 166-р; «Про затвердження плану заходів на 2019 та наступні роки, спрямованих на забезпечення розвитку фізкультурно-спортивної реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції, у заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» від 20.03.2019 № 168-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 05.06.2019 № 380-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли), та особам, які стали особами з інвалідністю, внаслідок поранення, контузії або захворювання, одержаних під час участі в антитерористичній операції» від 14.08.2019 № 606-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 21.08.2019 № 662-р.

Постанови Центральної виборчої комісії: «Про деякі питання реалізації Закону України „Про місцеві вибори“ у зв'язку із набуттям чинності Указом Президента України від 26 листопада 2018 року № 393/2018 „Про введення воєнного стану в Україні“» від 30.11.2018 № 236; «Про деякі питання організації підготовки та проведення місцевих виборів в окремих регіонах України, в яких введено воєнний стан» від 29.11.2018 № 233.

Постанова Національного банку України «Про особливості функціонування банківської системи України в умовах воєнного стану» від 28.11.2018 № 132.

Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку виплати військовослужбовцям військових прокуратур винагороди за безпосередню участь у заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 26.07.2018 № 152.

Накази Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження Інструкції про особливості зберігання стрілецької зброї, боєприпасів та ручних гранат в органах та підрозділах Державної прикордонної служби України в умовах особливого періоду, надзвичайного та воєнного стану, а також у підрозділах, які залучені до сил і засобів для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії та виконують завдання на адміністративній межі з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим» від 26.07.2018 № 636; «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 21.08.2018 № 688; «Норма № 11 належності однострою поліцейських, які залучені до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, проведення антитерористичної операції або безпосередню виконують завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку, боротьби із злочинністю, забезпечення безпеки дорожнього руху в районі її проведення» від 15.05.2019 № 377.

Наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України «Про утворення комісії з розгляду питань щодо надання допомоги особам, позбавленим особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» від 18.10.2018 № 106.

Накази Міністерства оборони України: «Про затвердження Змін до Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 29.03.2019 № 138; «Про затвердження Змін до Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та

Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 07.05.2019 № 215.

Накази Міністерства соціальної політики України: «Про затвердження Положення про міжвідомчу комісію з питань установлення фактів отримання особами поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння на території проведення антитерористичної операції» від 25.09.2018 № 1411; «Про встановлення граничної вартості послуг із психологічної реабілітації постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, у 2019 році» від 22.03.2019 № 425.

Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження норм забезпечення матеріально-технічними засобами для підрозділів Державної фіскальної служби України, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (антитерористичної операції)» від 02.04.2019 № 131.

Наказ Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України «Про затвердження Порядку виплати військовослужбовцям Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України винагороди за безпосередню участь в антитерористичній операції чи в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» від 20.06.2018 № 393.

Наказ Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» від 08.04.2019 № 573/152/252.

Рішення Фонду виконавчої дирекції гарантування вкладів фізичних осіб «Про особливості формування та ведення банками баз даних про вкладників в частині відображення інформації про осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України, лінія зіткнення/розмежування, зона безпеки, прилегла до району бойових дій, або район здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації» від 02.07.2018 № 1842.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 93 Конституції України
(щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
13 листопада 2019 року
№ 5-в/2019

Справа № 2-250/2019(5582/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Завгородню І. М., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгірю О. В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії

Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 31–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті запропоновано:

«1. Внести зміни до статті 93 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, Президентом України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядає за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

3. Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

3.1. Стаття 93 Конституції України, запропонована в редакції Законопроекту, передбачає надання права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України, що реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України, а також закріплення на конституційному рівні положення, за яким закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України. Частина друга статті 93 Конституції України в редакції Законопроекту залишається незмінною.

Конституційний Суд України вважає, що юридичних підстав для визнання Законопроекту таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, немає.

Водночас Конституційний Суд України зазначає, що внесення запропонованих Законопроектом змін до Основного Закону України може за певних умов призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина з огляду на таке.

3.1.1. За Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5).

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Конституційний Суд України як застереження констатує, що запропоноване Законопроектом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ — громадяни України всіх національностей».

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможлиблює реалізацію такої ініціативи.

3.1.2. Пропоновані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права «у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України», мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України.

Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 вказав, що діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини). Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.1.3. Запропоноване Законопроектом положення, за яким «закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України» не може змінювати встановлені Конституцією України процесуальні вимоги розгляду, ухвалення або набрання чинності нормативними актами (конституційну процедуру розгляду законопроектів). Конституційний Суд України зазначав, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп).

За юридичною позицією Конституційного Суду України критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018). Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення (пункт 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

3.2. Конституцію України не може бути змінено, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані в пункті 1 Законопроекту зміни до статті 93 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такими, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

«2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Пункт 2 Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної ціліс-

ності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

4. Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

5. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статті 93 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 93

Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015), у якому запропоновано:

«1. Внести зміни до статті 93 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи.

При встановленні випадків і порядку реалізації права законодавчої ініціативи Верховна Рада України не може обмежувати права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated November 13, 2019 No. 5-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (on the legislative initiative of the people) (Reg. No. 1015) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine

The Verkhovna Rada in accordance with the Resolution of the Verkhovna Rada «On inclusion of the Draft Law amending Article 93 of the Constitution (on the legislative initiative of the people) into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of the ninth convocation and its forwarding to the Constitutional Court» No. 31–IX dated September 3, 2019 appealed to the Constitutional Court for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (on the legislative initiative of the people) (Reg. No. 1015) (hereinafter referred to as the Draft Law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

Article 93 of the Constitution, proposed in the wording of the Draft Law, stipulates to grant the right of legislative initiative in the Verkhovna Rada to the people, the President, the Cabinet of Ministers, the People's Deputies, which is implemented by them in the cases and according to the procedure set out in the Constitution and laws, as well as to establish at the constitutional level of the provision, whereby the law is adopted in accordance with the requirements of the legislative procedure defined by the Constitution and laws. Article 93.2 of the Constitution in the wording of the Draft Law remains unchanged.

The Constitutional Court states as a reservation that the provision of the Draft Law «the right of legislative initiative in the Verkhovna Rada belongs to the people» needs to be specified proceeding from the fact that the term «the people» is used in the Constitution to mean «the Ukrainian people — citizens of Ukraine of all nationalities».

The provisions proposed by paragraph 1 of the Draft Law, whereby the right of legislative initiative is realised by the subjects of such right «in cases and in the order defined by the Constitution and laws», should be implemented only in such a way that the laws adopted for their implementation comply with the provisions of the Constitution and do not enshrine provisions that would restrict the right of legislative initiative of any of the subjects of this right established by the Constitution.

The Constitutional Court points out that narrowing (restriction) of the realisation of the right of legislative initiative in the Verkhovna Rada by law, in particular, by people's deputies can lead to limiting their rights to free expression of their will and unimpeded exercise of their powers for the benefit of all citizens and, as a result, to restriction of human and citizen's rights and freedoms.

The provision proposed by the Draft Law, whereby «the law is adopted in accordance with the requirements of the legislative procedure defined by the Constitution and laws», cannot change the procedural requirements established by the Constitution for the consideration, adoption or entry into force of normative acts (the constitutional procedure for considering draft laws).

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Draft Law on amendments to Article 93 of the Constitution to comply with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution (on the legislative initiative of the people) (Reg. No. 1015).

According to Article 5.2 of the Constitution, the people are the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine, therefore it cannot be designated to be a subject of legislative initiative without the establishment in the Constitution of an appropriate number of citizens having the right to vote, for the implementation of legislative initiative the provision proposed by the Draft Law makes implementation of such initiative impossible.

In determining the cases and the procedure for implementing the right of legislative initiative, the Verkhovna Rada may not restrict the rights of legislative initiative of any of the subjects of this right specified by the Constitution.

References:

Decisions of the Constitutional Court:
No. 7-zp dated December 23, 1997;
No. 11-rp/98 dated July 7, 1998;
No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;
No. 2-r/2018 dated February 28, 2018;
No. 4-r/2018 dated April 26, 2018.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Lemak, M. Melnyk, O. Pervomaiskyi expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019

Конституційний Суд України (далі — Суд) 13 листопада 2019 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок). Висловлюючи підтримку низці положень Висновку і не погоджуючись із його загальною версією, зазначу аргументи своєї позиції.

Формальна роль чи захист «ядра» Конституції України

Висновок є першим за останні десятиліття висновком Суду, який у процесі попереднього конституційного контролю хоч і визнає положення законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (далі — Законопроект) такими, що відповідають статтям 157 і 158 Конституції України, послідовно проводить позицію про неможливість його кінцевого ухвалення в поданій редакції.

Іншими словами, Суд виклав позицію, за якою **продовження конституційного процесу за цим Законопроектом залежить від законодавця, а не від судового контролю і його результату — змісту Висновку.**

Чисельні застереження, які містяться у Висновку, впливають на долю Законопроекту лише залежно від прихильності парламенту додержуватись правил на рівні закону — Регламенту Верховної Ради України. На жаль, **цього недостатньо для ефективного забезпечення ролі Суду в процесі ухвалення конституційної поправки, проводячи попередній (превентивний) контроль.** Це впливає як зі змісту розділу XIII Конституції України, так і хоча би з огляду на вже відомі випадки неврахування парламентом норм Регламенту Верховної Ради України про відповідні «застереження».

Хочу підкреслити, що юридичні позиції Суду, які містяться в мотивувальній або резолютивній частинах його рішень чи виснов-

ків, є обов'язковими для виконання чи дотримання всіма органами державної влади незалежно від того, чи вживається в них формулювання «застереження» і незалежно від того, чи передбачені з цього приводу відповідні норми у регламентних нормах цих органів державної влади.

Внесена з політичного поля ідея про «вузькі межі» повноважень Суду щодо контролю на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України такого роду проєктів законів викликає нерозуміння: а) сутності прав людини та інших об'єктів захисту за статтею 157 Конституції України; б) ролі попереднього (превентивного) конституційного контролю та його мети — захисту «ядра» Конституції України.

Слід виходити з того, що саме Суд (і виключно він) покликаний захистити права людини від законодавця. Жоден інший державний орган не має такої юрисдикції. Під час задіяння механізмів внесення змін до Конституції України його роль лише зростає у виконанні своєї конституційної місії, а не знижується, порівняно з контролем за конституційністю звичайних (поточних) законів. Для того щоб виконати цю місію під час контролю за змінами до Конституції України, Суд зобов'язаний розуміти права людини (і кожне конкретне право) як межу, яка окреслює волю законодавця, а відтак, захистити цю межу. Інший підхід буде означати зневагу як до змісту прав людини, так і до природи конституційних повноважень самого Суду, знецінення їх та перетворення на формальні ідеї та механізми, які не пов'язані з правовою реальністю, зокрема ефективним захистом прав людини.

Сама суть попереднього (превентивного) контролю щодо конституційності запропонованої поправки до Конституції України означає зміну конституційної логіки публічної влади, яка трансформується від верховенства політичних сил (і влади політичної більшості) на початку ХХ століття до принципу верховенства права (і обмеженого правління) у другій половині ХХ століття. Здійснення попереднього (превентивного) контролю щодо конституційності поправки незалежним від парламенту органом концептуально означає сумнів у раціональності ролі парламенту як судді стосовно його власних проєктів законів. Роль конституційних судів у гарантуванні верховенства конституції під час процедури внесення змін до неї не є лише формальною.

Зміст Висновку вчергове відобразив помилковий підхід щодо «вужчого предмета» попереднього (превентивного) контролю з

боку Суду, який здійснюється ним для перевірки відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Чому такий підхід є помилковим?

По-перше, в аналогічних справах ідеться про захист Судом «ядра» (сутності) Конституції України, вираженого у трьох взаємопов'язаних цінностях, які називаються в її статтях 157 і 158: прав людини, незалежності України та її територіальної цілісності. Ці конституційні цінності є об'єктами пріоритетного і найвищого захисту, оскільки йдеться про усунення загроз, які можуть змінити ідентифікуючу сутність нашого конституційного порядку. Іншими словами, йдеться про захист Конституції України від «неконституційної поправки», і механізм цього захисту містить інструментарій, який **не може бути «вужчим» порівняно з тим, який використовується Судом у справах щодо відповідності Конституції України законів чи інших актів.** Досягнення мети попереднього (превентивного) конституційного контролю щодо перевірки відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути забезпечено через раціональне тлумачення об'єктів охорони, закладених у вказаних статтях Конституції України.

Як і в інших справах, підлягають захисту не лише верховенство і стабільність Конституції України, а й узгодженість її положень та збалансованість цінностей, закладених у ній.

По-друге, хибна методологія має джерелом неправильне розуміння феномена прав і свобод людини і громадянина, які не можуть зазнати через внесення змін до Конституції України «скасування чи обмеження». Якщо звернути увагу на текстове формулювання частини першої статті 157 Конституції України в частині прав і свобод людини і громадянина, яка найчастіше стає об'єктом попереднього (превентивного) конституційного контролю, то слід підкреслити **вживання формули «права і свободи людини і громадянина» без позначення зв'язку з відповідним переліком (каталогом) прав і свобод у положеннях розділу II Конституції України.** Це важливо підкреслити для розуміння (і усвідомлення) нетотожності прав і свобод людини і громадянина, з одного боку, та формулюваннями тексту розділу II Конституції України, з іншого боку. Нерідко тест на додержання цього аспекту статтею 157 Конституції України зводиться до оцінки співвідношення двох текстів — пропонуваного Законопроекту і відповідних формулювань із розділу II Конституції України. Це глибоко хибний підхід.

Права людини не можна розуміти лише як можливості особи, текстуально закріплені в конкретних статтях Конституції України. Йдеться про захищеність суті людини (її гідності та свободи) від сваволі, незалежно від закріплення в текстах об'єкта захисту від конкретного засобу посягання на сутність конкретного права. Закріплення в тексті конституції чи закону слід розглядати як окрему гарантію права людини, однак, якщо такого закріплення немає, то це не призводить до «відсутності» права людини. Права людини і письмовий закон про права людини слід розрізняти.

Слід наголосити на важливих аспектах. По-перше, йдеться не лише про «писані права» (права з тексту Конституції України), а й про так звані неписані (імпліцитні) права, гарантування яких прямо передбачено у частині першій статті 22 Конституції України. По-друге, йдеться загалом не лише про суб'єктивні конституційні права, а й про об'єктивний конституційний порядок, цінності якого обмежують свавілля публічної влади. По-третє, у правах людини (і не лише в соціальних правах) втілені відповідні позитивні обов'язки держави, в тому числі й щодо організації певним способом самої влади. Наприклад, право на судовий захист, окрім іншого, означає позитивний обов'язок держави створити і підтримувати незалежний суд. Отже, атака на незалежність суду (суддів) не може не зачіпати права на судовий захист.

Права людини як феномен є продуктом демократії, а з іншого боку, саме в сутності прав людини втілені механізми верховенства права. Дієвість цінностей демократії і верховенства права створює той простір, в якому лише й можливі права людини в сучасному світі. Реальність захисту прав людини залежить не від обсягу «конституційного каталогу прав», а від указаних цінностей конституційної демократії, які диктують певні вимоги до організації публічної влади та її обмеження, зокрема: поділу влади (механізму «стримувань і противаг»), незалежності судової влади, ідеологічної нейтральності держави тощо.

Отже, для захисту сутності Конституції України Суд не може обмежитися формальними оцінками та підходами, зокрема аналізом текстуального співвідношення текстів Основного Закону і проекту закону про внесення змін до нього. Формальні методи не дозволяють ідентифікувати посягання на скасування чи обмеження прав людини та інших захищених конституційних цінностей за статтею 157 Конституції України.

**Народ є сувереном,
а не групою громадян**

Поняття «народ» (нація — у політичному сенсі) з кінця XVIII століття стала ключовою категорією конституційного права, базовим елементом конституційного порядку, що спирався вже на перші письмові конституції. Справді, категорія «народ» належить до тих, які слід особливо зважено й послідовно вживати у пропозиціях до змін до тексту Конституції України, який, своєю чергою, слід сприймати як взаємопов'язану сукупність усіх положень Основного Закону України, які творять єдність конституційної матерії та мають між собою нерозривний логіко-правовий зв'язок.

Поняття «народ», як зазначено у Висновку, некоректно вжите в тексті Законопроекту. Справді, це поняття не може мати різне значення у різних текстуальних складових Конституції України. Поняття «народ» у Конституції України означає єдине джерело влади і носія суверенітету (стаття 5), ідеться про спільність, до якої належать усі громадяни України незалежно від національності (преамбула). **У такому розумінні «народ» не може означати суб'єкта права законодавчої ініціативи** без окреслення вимог до механізму здійснення такого права. Як носій суверенітету і як суб'єкт влади, народ не може стояти поряд у визначеному переліку з суб'єктами, які сформовані ним самим або які отримали мандат довіри від нього безпосередньо. Однак відзначити наведене — половина проблеми.

Як уже було наголошено, **роль Суду полягає не в тому, щоби формально указувати на «недбалість» чи «неякісний» рівень законодавчої діяльності парламенту, якщо тільки ці логіко-структурні дефекти не призводять безпосередньо до порушення Конституції України.** Роль Суду в процедурі внесення змін до Конституції України здійснюється ефективно і не обмежується висловленням позицій, оцінок чи рекомендацій, особливо щодо такого змісту конституційної поправки, який посягає на конституційні цінності та стабільність функціонування конституційних органів влади.

У цій справі саме і йдеться про таку «недбалість» у Законопроекті, яка прямо і очевидно пов'язана з масштабом конституційного контролю. Отже, окрім «некоректності» вживання поняття «народ», є ще більш важливі аргументи для захисту конституційності в аспекті перевірки запропонованих змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

По-перше, пропонувані зміни окреслюють право народної законодавчої ініціативи, яке, у разі впровадження, означатиме

здійснення громадянами України безпосередньої можливості вносити до Верховної Ради України проекти законів. Як свідчить досвід європейських держав, ідеться про таку можливість для певної конкретної кількості громадян. Якщо вказівку про таку кількість громадян не передбачено в тексті Конституції України, то конкретний механізм здійснення права законодавчої народної ініціативи може бути визначений в один спосіб — виключно законом України. Однак у такому випадку компетенція парламенту в цьому питанні буде невизначеною і безмежною. Крім того, **покладення на парламент повноваження з абсолютною дискрецією щодо регулювання питання, пов'язаного з реалізацією конкретного права людини, не узгоджується не лише з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), а також із конкретним масштабом конституційного контролю, який передбачено в частині першій статті 157 Основного Закону України — вимозі захисту прав і свобод людини і громадянина від їх скасування чи обмеження.**

Цілком логічна і прийнятна аналогія з конституційним інститутом референдуму за народною ініціативою. Згідно з частиною другою статті 72 Конституції України «всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області». Тобто чітко передбачено не лише загальну кількість громадян України, підписи яких вимагаються для здійснення народної ініціативи, а й розосередження не менш як у двох третинах областей з очевидною метою — не допустити використання референдуму за ініціативою окремих регіонів для запобігання посяганням на територіальну цілісність України.

По-друге, **незалежність України як об'єкт конституційного захисту згідно з частиною першою статті 157 Конституції України також піддано посяганням.** Конституційний принцип незалежності України як держави втілено у таких властивостях суверенної влади, як верховенство та здійснення незалежно від інших владних проявів на її території та за її межами. Іншими словами, йдеться про зовнішній аспект здійснення суверенітету. Саме народ є «єдиним джерелом влади в Україні» і «носієм суверенітету», тобто творцем усієї системи конституційних органів влади, які в сукупності здійснюють суверенну конституційну владу.

На сьогодні доктрина суверенітету не передбачає його розуміння як тотожного абсолютно незалежному і неподільному

правлінню. Ідеться про його встановлення (і обмеження) конституцією та лімітацію іншими чинниками, передовсім правами людини та міжнародними зобов'язаннями держави. Однак і нині головним аспектом його розуміння є походження від цілісної спільноти, якою є народ, а не окрема група громадян.

Відтак зміщення обсягу поняття «народ» не узгоджується з ще одним аспектом масштабу конституційного контролю відповідно до частини першої статті 157 Конституції України.

Обмеження прав народних депутатів України обмежує права громадян

В Україні як демократичній державі, у якій діє принцип верховенства права (статті 1 і 8 Конституції України), вимоги до законодавчої процедури, встановлені Конституцією України, не підпадають під сферу самостійного регулювання з боку парламенту.

Положення пункту 1 Законопроекту, якими встановлено, що право законодавчої ініціативи суб'єкти цього права реалізують «у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України». У наведеному положенні Законопроекту особливо привертає увагу формула, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України здійснюють суб'єкти в «порядку», визначеному не лише Конституцією України, а й законами України, а **також вказівка на те, що і «випадки» здійснення права законодавчої ініціативи також регулюються Конституцією України і законами України.** Такий підхід уможливує регулювання на рівні закону України (тобто парламентською більшістю) умов для здійснення права законодавчої ініціативи, зокрема народними депутатами України.

Саме обсяг прав народних депутатів України щодо законодавчої ініціативи є найбільш вразливим з боку законодавчого регулювання. **Хоча Конституція України встановлює, що право законодавчої ініціативи належить, окрім інших суб'єктів, народним депутатам України (у множині), за офіційною конституційною доктриною, сформованою Конституційним Судом України, чітко окреслено, що права народного депутата України належать кожному з них.** Так, за юридичними позиціями Конституційного Суду України:

— народний депутат України визнається «повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, надання йому мандата вільно здійснювати таке представництво і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників, встановлення процедури прийняття рішень у Верховній Раді України виключно шляхом вільного волевиявлення народних

депутатів України» (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010);

— «зі змісту присяги народного депутата України та статей 79–81, 84 Основного Закону України впливає принцип вільного депутатського мандата, згідно з яким народний депутат України бере на себе зобов'язання виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, тобто під час здійснення депутатських повноважень представляти увесь Український народ» (четверте речення абзацу першого підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Отже, кожен народний депутат України має вільний депутатський мандат, який він повноважно здійснює як представник усього Українського народу в парламенті. Відтак обсяг конституційних прав народного депутата України не залежить від його залучення (участі) у процесі структурування парламенту, яке спрямоване на ефективну роботу парламенту (належності до фракцій, груп чи коаліції депутатських фракцій). Тому передбачена Конституцією України індивідуальна участь народного депутата України у реалізації права законодавчої ініціативи (права подавати проекти законів, вносити поправки до них) не може бути обмеженою законом, ухваленим парламентом.

Сама можливість, яка надається ухваленням Законопроекту, для законодавця обмежити кожного народного депутата України в індивідуальному здійсненні права законодавчої ініціативи у парламенті посягає не лише на його права, а й на права громадян «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (частина перша статті 38 Конституції України). «Вільно обирати і бути обраними до органів державної влади» передовсім означає, що громадяни вільно обирають дієздатний і ефективний парламент, у якому кожен народний депутат України повноважно, а не обмежено здійснює вільний мандат, наданий йому громадянами України за результатами виборів. Відтак пункт 1 Законопроекту не узгоджується з вимогами частини першої статті 157 Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 13 листопада 2019 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

Законопроектом про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі — Законопроект) запропоновано викласти статтю 93 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

У Висновку (пункт 1 резолютивної частини) Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Не погоджуючись із такою резолютивною частиною Висновку, вважаю за потрібне висловити стосовно нього окрему думку.

1. Законопроектом передбачається наділити народ правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, яке за чинною Конституцією України мають Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. Така конституційна новела може сприйматися як утвердження прямого народовладдя в Україні за рахунок розширення можливостей народу у законодавчій діяльності.

Однак вважаю, що пропонується Законопроектом зміна до статті 93 Конституції України, згідно з якою «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу», є

недопустимою. Вона суперечить засадам конституційного ладу в Україні, правовому статусу народу як суб'єкта законодавчої ініціативи та здійснюваної ним влади (народовладдя), а також правовій природі держави та державної влади у їх нерозривному взаємозв'язку.

Народ як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні **не можна поставити в один ряд** з органами державної влади та окремими посадовими особами, через які він здійснює свою владу (частина друга статті 5 Конституції України). Натомість Законопроектом народ, влада якого є первинною, єдиною і невідчужуваною, пропонується визнати «рядовим» суб'єктом законодавчої ініціативи та **прирівняти** в цій частині до органів і посадових осіб державної влади, влада яких є похідною (вторинною) від влади народу.

У такому разі конституційно-процесуальний статус народу як суб'єкта законодавчої ініціативи буде навіть нижчим, ніж статус Президента України як суб'єкта такої ініціативи. Законопроектом передбачено зберегти чинну на сьогодні норму Конституції України, згідно з якою «законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово». Із цього випливає, що законодавча ініціатива Президента України, який обирається народом, «переважатиме» законодавчу ініціативу самого народу, який, на відміну від глави держави, не може визначати свої законопроекти як невідкладні і такі, що підлягають позачерговому розгляду парламентом.

Реалізація запропонованої Законопроектом зміни означатиме применшення на конституційному рівні ролі (статусу) народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (преамбула, статті 1, 5, 6, 8, 19 Конституції України), зведення її до рутинної функції одного з декількох суб'єктів законодавчої ініціативи.

Автори Законопроекту мали б виходити з того, що політико-правовий статус Українського народу є настільки визначальним, вирішальним і самодостатнім, що не потребує жодних доповнень до тексту Конституції України, які фактично не можуть ані додати, ані відняти у народу навіть найменшу частину його первинної, цілком суверенної влади. Також потрібно було врахувати той непорушний принцип, згідно з яким органи державної влади здійснюють владу в Україні, що походить від народу¹, а не навпаки.

¹ Див.: Рішення Суду від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/517>.

2. У наділенні народу (саме народу!) правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України вбачається ще один парадоксальний аспект. Він полягає в тому, що за пропонуванням Законопроектом приписом народ (Суд у Висновку констатував, що в Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ — громадяни України всіх національностей») як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має звертатися із законодавчою ініціативою до сформованого ним же органу державної влади — Верховної Ради України.

Фактично йдеться про висловлення прохання суверена до суб'єкта, якого він утворив і якому делегував частину своєї влади, уповноваживши його на виконання законодавчої функції. Цей суб'єкт може як врахувати відповідне прохання (законодавчу ініціативу) свого суверена, так і відмовити йому в цьому.

Така ситуація не відповідає засадам заснування Українським народом суверенної, незалежної, правової та демократичної держави, її суті, правовій природі влади народу і державної влади, принципам формування та функціонування системи державної влади в Україні, представницькій природі Верховної Ради України (зокрема, преамбула, статті 1, 5, 75, 76 Конституції України).

Відповідно до юридичних позицій Суду Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу; діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України; народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку; пункт 1 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

З наведеного випливає, що Верховна Рада України, з одного боку, не може проігнорувати волю «народу», виявлену, зокрема, у його законодавчій ініціативі, а з іншого — не може автоматично задовольняти всі його законодавчі ініціативи.

Тому положення Законопроекту щодо закріплення права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за «народом» є концептуально хибними, юридично необґрунтованими, а отже, абсолютно **неприйнятними**.

3. Питання про право законодавчої ініціативи народу (точніше — народної законодавчої ініціативи) Законопроектом пропонується врегулювати положеннями статті 93 Конституції України. Ця стаття міститься в розділі IV Конституції України, який присвячено представницькому органу державної влади — Верховній Раді України. Натомість народна законодавча ініціатива є однією з форм безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення.

З огляду на це, на мій погляд, пропоновані конституційні зміни є предметом регулювання розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України, який присвячено формам безпосередньої демократії, а тому для внесення саме в цей розділ, а не в розділ IV «Верховна Рада України» Основного Закону України, треба було пропонувати їх.

Такий підхід зумовлений не потребою елементарного дотримання нормотворчої техніки при внесенні змін до Конституції України, а продиктований інтересами охорони Основного Закону України, оскільки закріплення фундаментальних положень щодо способу реалізації однієї з форм безпосередньої демократії поза розділом III «Вибори. Референдум» Конституції України призведе, з одного боку, до штучного применшення значення таких положень, з іншого — до нівелювання особливого порядку внесення змін до розділу III «Вибори. Референдум» (як і до розділу I «Загальні засади» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»), який встановлений статтею 156 Конституції України і передбачає більш складну процедуру внесення змін, зокрема необхідність затвердження відповідного законопроекту всеукраїнським референдумом. Вказаний підхід спрямований на запобігання виникненню штучних прецедентів ухиляння суб'єктів, уповноважених ініціювати та вносити конституційні зміни, від виконання приписів розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України.

На мою думку, Суду варто було щонайменше зробити застереження про недопущення випадків такого «обходу» відповідними уповноваженими суб'єктами встановленої процедури внесення змін до Конституції України шляхом пропонування внесення змін у неналежні розділи Основного Закону України.

Суд мав би звернути увагу на те, що з метою забезпечення дотримання конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України зміни необхідно вносити з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих

змін (як це зробив Суд у Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Адже не викликає сумніву, що положення стосовно визначення нової форми безпосередньої демократії та порядку її реалізації мають бути *правильно* (структурно і за змістом) закріплені у Конституції України¹.

4. Передбачена Законопроектом конструкція щодо визначення народу суб'єктом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України є неприйнятною також з огляду на те, що, *по-перше*, у запропонованому вигляді її неможливо буде реалізувати на практиці, *по-друге*, вона неодмінно спричинить підміну конституційного поняття «народ» при визначенні на законодавчому рівні випадків та порядку реалізації ним цього права.

Пропоновану Законопроектом конструкцію не можна буде практично реалізувати тому, що весь Український народ (громадяни України всіх національностей) ап'рїорі не може виступати суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Така законодавча ініціатива реально (об'єктивно) може виходити лише від певної кількості громадян, які мають право голосу (як це має місце у багатьох країнах світу, де на конституційному рівні закріплено інститут народної законодавчої ініціативи).

Натомість Законопроектом не передбачено цього, а це означає, що в разі його ухвалення в Конституції України буде лише формально задекларовано про право законодавчої ініціативи народу, але фактично не буде визначено суб'єкта такої ініціативи. За змістом Законопроекту це має бути зроблено звичайним законом. Тобто визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України передбачається здійснити у два етапи — на конституційному рівні закріпити загальну (декларативну) конструкцію, а остаточне (предметне) визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи відбудеться на рівні звичайного закону.

Це зумовить відмінність у визначенні такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як народ, на конституційному та за-

¹ На аналогічну проблему внесення змін до Конституції України я звертав увагу в окремій думці стосовно Висновку Суду у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2018_2.

конодавчому рівнях, адже у звичайному законі він неодмінно визначатиметься по-іншому. *По-перше*, це впливає з передбаченого Законопроектом положення про те, що народу (як і іншим суб'єктам) право законодавчої ініціативи належатиме «у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України». *По-друге*, як зазначалося, передбачена Законопроектом правова конструкція унеможливить реалізацію такої законодавчої ініціативи — без її конкретизації на законодавчому рівні право «народу» на законодавчу ініціативу залишиться лише декларацією.

Таким чином, у кожному разі визначення (конкретизація) на законодавчому рівні «народу» як суб'єкта законодавчої ініціативи за змістом не збігатиметься з визначенням поняття «народ» на конституційному рівні (преамбула, статті 5, 13, 16, 17, 54, 79, 104, 106, 124 Конституції України). Як наслідок, існуватиме два різних визначення того самого суб'єкта законодавчої ініціативи (що є недопустимим). До того ж пріоритет у правозастосуванні матиме не конституційне, а законодавче (яке вважатиметься спеціальною нормою) визначення такого суб'єкта (що також є недопустимим). Крім того, інше за змістом визначення цього суб'єкта на законодавчому рівні буде підміною поняття «народ», вжитого в Конституції України.

5. Конкретизація на законодавчому рівні визначення такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як «народ», містить у собі й інші істотні ризики. Річ у тім, що визначення законом як суб'єкта законодавчої ініціативи певної кількості громадян України, які мають право голосу, з одного боку, може необґрунтовано спростити висловлення «народної законодавчої ініціативи», з іншого — на практиці взагалі заблокувати її реалізацію. Усе залежатиме від того, яку кількість і які категорії громадян законодавець визнає «народом» у розумінні пропонованої конституційної новели. Визначення такої кількості громадян також віддається «на відкуп» законодавцеві. Ця категорія буде несталою, оскільки існуватиме ймовірність її зміни при черговій зміні політичної влади.

Таким чином, обсяг і зміст конституційного поняття «народ» може перманентно корегуватися звичайним законом. Це дає підстави для висновку про те, що пропоновані Законопроектом новели створюють загрозу прямій дії норм Конституції України, а також ризик спотворення звичайним законом конституційних приписів. Суд наголошував, що норми Конституції України за-

стосовуються безпосередньо, а законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Зазначене є ще одним аргументом на користь недопустимості ухвалення Законопроекту в запропонованій редакції — «народна законодавча ініціатива» як інститут може бути запроваджена лише у разі встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян, які мають право голосу, як суб'єкта такої ініціативи (на чому абсолютно правильно Суд акцентував у пункті 2 резолютивної частини Висновку).

Саме такий підхід застосовується в Конституції України, зокрема, щодо визначення суб'єкта та порядку ініціювання всеукраїнського референдуму. Частина друга статті 72 Основного Закону України передбачає можливість проголошення всеукраїнського референдуму «за народною ініціативою», а не за ініціативою «народу» (що має принципову відмінність). У названій статті Конституції України також визначено кількість громадян України, які мають право голосу, на вимогу яких такий референдум може бути проголошений, а також інші базові вимоги щодо проголошення зазначеного референдуму. Крім того, закріплюючи положення про участь народу у здійсненні правосуддя, Конституція України (частина п'ята статті 124) встановлює, що «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя **через присяжних**».

6. Концептуальна хибність, юридична необґрунтованість, а отже, абсолютна неприйнятність Законопроекту підтверджується ще одним його положенням, за яким право законодавчої ініціативи реалізується суб'єктами цього права «у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України». Вказівка на те, що таке право реалізується «**у випадках і порядку, визначених ... законами України**», уможливує обмеження реалізації такого конституційного права на законодавчому рівні.

За Конституцією України в чинній редакції питання реалізації права законодавчої ініціативи глава держави, уряд та парламентарі вирішують на власний розсуд. При цьому передбачено кілька винятків, які обґрунтовано встановлюють особливості (своєрідні обмеження) реалізації зазначеними суб'єктами їхнього права законодавчої ініціативи. Йдеться про подання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, що

може зробити виключно Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96 Конституції України), а також подання законопроекту про внесення змін до Основного Закону України, що можуть зробити лише Президент України або не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Конституції України).

У разі запровадження зазначеної конституційної новели законодавець матиме можливість **звичайним законом** обмежувати **конституційне** право законодавчої ініціативи для будь-якого з суб'єктів цього права.

У першу чергу це може стосуватися реалізації права законодавчої ініціативи народними депутатами України. Якщо за чинною Конституцією України кожен народний депутат України може одноособово внести на розгляд парламенту законопроект або пропозиції до законопроекту, внесеного іншим парламентарем (парламентарями), то передбачена Законопроектом конституційна новела дозволяє обмежити таке конституційне право народних депутатів України на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що така тенденція уже намітилась у діяльності парламенту, на розгляді якого перебувають законопроекти щодо запровадження можливості реалізації права законодавчої ініціативи лише народними депутатами України у кількості, що складає не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради України депутатської фракції (групи), а також встановлення інших обмежень щодо реалізації цього права (див., зокрема, законопроекти від 29 серпня 2019 року реєстр. № 1040 та реєстр. № 1043, від 6 вересня 2019 року реєстр. № 1040-1).

Аналізуючи Законопроект, Суд у Висновку зазначив, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Вочевидь, ідеться про обмеження (звуження) у такий спосіб, зокрема, конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, гарантованого статтею 38 Конституції України.

Пропонована Законопроектом юридична конструкція, за якою суб'єкти реалізують право законодавчої ініціативи «у ви-

падках і порядку, визначених... законами України», дозволяє звичайним законом обмежити реалізацію цього права й іншими суб'єктами, які мають його згідно з чинною Конституцією України, — Президентом України та Кабінетом Міністрів України (це також призведе до обмеження зазначеного конституційного права громадян).

З огляду на відсутність будь-яких конституційних критеріїв визначення «народу» як суб'єкта права законодавчої ініціативи наразі неможливо бодай загально спрогнозувати наслідки здійснення ним такого права — його зміст, обсяг та порядок реалізації перебувають у повній юридичній невизначеності.

7. Конституція України встановлює процедуру розгляду, ухвалення законів та інших актів та набрання ними чинності. Порушення цієї процедури є підставою для визнання їх за рішенням Суду неконституційними повністю чи в окремій частині (стаття 152 Конституції України).

Суд у своїх рішеннях зазначав, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (пункт 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп); критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 7 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018).

У разі ухвалення Законопроекту зміст статті 152 Конституції України і зазначені юридичні позиції Суду (які також дістали відображення у Висновку) можуть втратити своє правове значення.

Річ у тім, що Законопроектом пропонується доповнити статтю 93 Конституції України частиною третьою, згідно з якою «закон приймається відповідно до **законодавчої процедури**, визначеної Конституцією України та **законами України**».

Таке формулювання може призвести до того, що відбудеться змішування процедур ухвалення закону, передбачених Конституцією України, з такого роду процедурами, визначених законом. Фактично йдеться про **нівелювання власне конституційної процедури** розгляду та ухвалення закону.

За таких обставин виникає реальний ризик того, що конституційні норми, які регламентують таку процедуру, можуть втратити свою самостійність, а головне — своє верховенство в системі нормативно-правового регулювання законотворчого процесу. На це, крім іншого, вказує назва процедури ухвалення законів, визначена Конституцією України та законами України, — у Законопроекті вона іменується «законодавчою». Хоча за змістом Конституції України (стаття 152), відповідно до юридичних позицій Суду, усталеної вітчизняної правової доктрини передбачена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення законів іменується *конституційною*.

Закріплення в Конституції України положень частини третьої статті 93, які пропонуються Законопроектом, може призвести до фактичного «блокування» застосування приписів частини першої статті 152 Конституції України щодо визнання неконституційними законів та інших актів, які були розглянуті та ухвалені з порушенням встановленої Конституцією України процедури (конституційної процедури).

Наслідком цього стане звуження можливостей, у тому числі Суду, для захисту Конституції України та утвердження її верховенства. Безсумнівно, що це негативно відіб'ється на забезпеченні та захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина.

8. У мотивувальній частині Висновку Суд, на мій погляд, в принципі правильно позначив головні конституційно-правові проблеми, які виникнуть у разі ухвалення Законопроекту як закону. Крім того, Суд констатував, що реалізація окремих положень Законопроекту може призвести «до обмеження прав і свобод людини» (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку). Водночас Суд зробив загальний висновок, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Слід зазначити, що такий загальний висновок Суду різко контрастує з юридичними позиціями, які Суд виклав у мотивувальній частині та пункті 2 резолютивної частини Висновку і зміст яких однозначно вказує на неприйнятність Законопроекту, у тому числі через його невідповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

На моє переконання, Суд мав усі підстави для констатації у резолютивній частині Висновку такої невідповідності Законо-

проекту, що унеможливило б його ухвалення у запропонованому вигляді.

Конституція України не може бути змінена, якщо пропонувані до неї зміни не відповідають вимогам юридичної визначеності (як одного з елементів принципу верховенства права), применшують роль і конституційно-правовий статус Українського народу, уможливають обмеження конституційних прав людини і громадянина, допускають підміну конституційних норм положеннями звичайних законів, нівелюють власне конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів, спрямовані на уникнення спеціального порядку внесення змін до особливо охоронюваних розділів Конституції України (стаття 156 Конституції України), становлять інші загрози конституційному ладу та конституційній демократії.

9. Вирішуючи питання щодо ухвалення змін до Конституції України, потрібно виходити з того, що Конституція України є цілісним актом, її положення перебувають у системному взаємозв'язку і кожна зміна повинна бути органічно імплементована в текст Основного Закону України та узгоджуватися з усіма конституційними нормами.

Законопроект є одним із семи законопроектів про внесення змін до Конституції України, які одночасно 29 серпня 2019 року Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України, а 3 вересня 2019 року Верховна Рада України направила до Суду для надання висновків про відповідність цих законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Таким чином створено безпрецедентну в історії вітчизняного конституціоналізму ситуацію, коли одночасно декількома законопроектами пропонується велика кількість змін до Основного Закону України. Це породжує низку ризиків та проблем, пов'язаних з їх практичною реалізацією (на чому мені довелося наголошувати відразу після надання Судом висновків на деякі розглянуті ним законопроекти із зазначеного «пакета»)¹.

Це може призвести до безсистемної зміни Конституції України, адже зміна хоча б однієї з її норм безумовно впливає на цілісний зміст Основного Закону України. При внесенні числен-

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2019_1.pdf; Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019_2.pdf.

них конституційних змін зберегти цілісність змісту та системну єдність норм Конституції України є надскладним завданням. Для цього потрібно, щоб єдність та взаємопов'язаність була притаманна, з одного боку, усім пропонованим змінам, з іншого — таким змінам і всім чинним нормам Конституції України.

Однак навіть це не забезпечує від безсистемної зміни Конституції України внаслідок такого процесу, оскільки не можна ні передбачити черговість прийняття змін до Конституції України, ні виключити того, що певні законопроекти про внесення змін до Основного Закону України взагалі не будуть ухвалені парламентом.

Аналіз «пакета» поданих Президентом України законопроектів про внесення змін до Конституції України (тих, стосовно яких Суд уже надав висновки) дозволяє констатувати, що їх положення певним чином взаємопов'язані і стосуються взаємозалежних предметів конституційного регулювання. Отже, затримка прийняття або неприйняття будь-якого із цих законопроектів, за логікою, матиме наслідком не лише безсистемну зміну Конституції України, а й розбалансованість конституційно-правового регулювання певних сфер суспільних відносин.

Кожний законопроект із зазначеного «пакета» має свій відносно самостійний предмет і свою відносно відокремлену мету (якщо виходити зі змісту цих законопроектів та пояснювальних записок до них).

Водночас привертає увагу той факт, що переважна більшість цих законопроектів (крім законопроекту щодо скасування адвокатської монополії) спрямована на зміну конституційного регулювання відносин у «владному трикутнику» — «парламент—президент—уряд». Так чи інакше передбачені зазначеними законопроектами конституційні новели спричинять зміну наявної нині конституційної системи стримувань і противаг у діяльності зазначених державних органів.

Суд наголошував на тому, що завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг здійснення державної влади забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

За логікою конституційного процесу взаємопов'язані зміни до Конституції України, які стосуються одного і того самого

предмета конституційного регулювання, мали б бути передбачені одним комплексним законопроектом. Штучне розпорошення таких змін на багато різних законопроектів може бути наслідком недосконалого техніко-юридичного оформлення або ж застосуванням технології уникнення системного попереднього конституційного контролю пропонуванних змін до Конституції України, а також свідчити про приховування справжньої мети внесення змін до Конституції України.

Такий підхід до зміни Основного Закону України значно ускладнює здійснення Судом попереднього конституційного контролю щодо пропонуванних змін, а також знижує його ефективність. Адже в цьому разі предметом контролю є кожен окремий законопроект, а не усі вони у сукупності та системному зв'язку.

Річ у тім, що Суд надає висновок без урахування логічної послідовності ухвалення законопроектів цього «пакета», а також можливої зміни Конституції України, яка може мати місце до моменту ухвалення конкретного законопроекту.

Така проблема виникає й у разі подання кількох законопроектів про внесення змін до Конституції України неодноразово. Почергове ухвалення кожного з таких законопроектів може суттєво змінити підстави для оцінки Судом інших законопроектів.

Закон України «Про Конституційний Суд України» дозволяє розв'язати цю проблему шляхом об'єднання кількох справ в одне конституційне провадження, якщо до Суду надійшло декілька звернень, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань (частина перша статті 76). Слід звернути увагу, що Закон України «Про Конституційний Суд України» вказує не на можливість, а на обов'язковість об'єднання таких справ. Дискусія може виникнути лише щодо того, які питання вважати «взаємопов'язаними».

Таким чином, перед Судом постає завдання сформулювати нову юридичну позицію щодо здійснення контролю за одночасним внесенням до Конституції України змін, які передбачені різними законопроектами. І якщо наразі таку очевидну потребу можна не вбачати (хоча насправді вона існує), то у перспективі ця проблема може постати надзвичайно гостро. Ідеться (до прикладу, але не тільки) про можливі випадки, коли взаємовиключні законопроекти окремо не суперечитимуть статтям 157 і 158 Конституції України, проте їх почергове ухвалення призведе до виникнення ситуацій, на запобігання яким і спрямовані приписи вказаних статей.

У зв'язку з цим виникає питання актуальності висновків Суду щодо кожного окремого законопроекту про внесення змін до Конституції України на момент їх розгляду та ухвалення в парламенті (особливо з урахуванням відносно недавно ухваленого Рішення Суду у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016). Адже неможливо передбачити, яким буде текст Конституції України в день, коли ухвалюватиметься черговий із багатьох законопроектів про внесення змін до неї. Водночас зміни, внесені до Основного Закону України попередніми законопроектами вже після надання Судом висновку, можуть бути настільки суттєвими, що це зробить сам висновок неактуальним і навіть недоречним.

Отже, за змістом статті 159 Конституції України висновок Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути підставою для розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України за умови збереження на день розгляду тексту Конституції України в редакції, чинній на момент надання висновку. Така позиція має бути сформована з метою недопущення внаслідок внесення змін до Конституції України скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України, неодноразової зміни Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень одних і тих самих положень Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 93 Конституції України
(щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 13 листопада 2019 року надав Висновок № 5-в/2019 у справі № 2-250/2019(5582/19) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту¹ про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

У Висновку визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі — Законопроект № 1015), у якому запропоновано:

«1. Внести зміни до статті 93 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Не погоджуючись із Висновком на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту

¹ Вживання слова «законопроект», а не «законопроект», як того вимагає український правопис, пов'язане з термінологією, що застосовується в Конституції України, конституційному зверненні та, власне, у Законопроекті.

Конституційного Суду, вважаю за доцільне викласти окрему думку.

1. Щодо методології конституційного контролю під час внесення змін до Конституції України

1.1. Згідно з Конституцією України до повноважень Конституційного Суду належить здійснення *попереднього* конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Основного Закону України (стаття 159).

Одна з особливостей цієї форми конституційного контролю полягає в тому, що Конституційний Суд у разі надання позитивного висновку із застереженнями, що мають бути враховані Верховною Радою України в подальшому конституційному процесі внесення змін до Основного Закону України, позбавлений ефективних юридичних засобів контролю за виконанням висловлених Конституційним Судом застережень. Унаслідок цього до Основного Закону України можуть бути внесені зміни, щодо яких Конституційний Суд висловив застереження, проте ці зміни вже стануть частиною Конституції України, а тому в подальшому не зможуть бути об'єктом *наступного* конституційного контролю.

З цих міркувань *попередній* конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Основного Закону України має бути ще більш прискіпливим порівняно з *наступним* конституційним контролем.

1.2. Більша вимогливість Конституційного Суду до законопроектів про внесення змін до Основного Закону України як об'єктів *попереднього* конституційного контролю має ґрунтуватись також на тому, що Конституція України вже є цілісним актом права, що містить сукупність конституційних норм, які у своєму системному зв'язку є *достатніми* та *необхідними* для регулювання будь-яких конституційних відносин.

Конституція України не містить ні зайвих положень, ні суперечностей між її нормами, ні прогалин (лакун), а тому твердження про існування суперечностей між її нормами та (або) про існування в тексті Основного Закону України прогалин (лакун) чи інших недоліків зумовлене не справжніми вадами Конституції України, а чимось іншим, зокрема, або недоліками тлумачення, або політичними міркуваннями чи іншими мотивами, які не заслуговують на статус гідного підґрунтя для початку конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України.

1.3. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроектів щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд повинен застосувати широке розуміння положень частини першої статті 157 Конституції України, відповідно до якого захищеними від змін є не лише ті права і свободи, які безпосередньо перераховані в розділі II Конституції України.

На моє переконання, Основний Закон України зобов'язує Конституційний Суд під час здійснення попереднього конституційного контролю захищати, по-перше, *всі конституційні права*, у тому числі ті, які текстуально не визначені в розділі II Конституції України, по-друге, *всі конституційні цінності та інститути конституційної демократії*. Останні мають перебувати під особливо прискіпливим захистом Конституційного Суду, оскільки вони є *ядром Основного Закону України* та складовими конституційного ладу.

1.4. Помилковим та алогічним, на мою думку, є спрощене розуміння мети та завдань діяльності Конституційного Суду під час здійснення попереднього конституційного контролю, оскільки місія Конституційного Суду полягає в захисті Конституції України, конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина як взаємопов'язаних та взаємозалежних явищ і понять.

Фактичні, а не ілюзорні права і свободи людини і громадянина можливі лише в просторі конституційної демократії, існування якої неможливе без верховенства права, поділу влади, системи стримувань і противаг й інших конституційних цінностей та інститутів.

Унаслідок цього алогічним буде припущення про те, що Конституційний Суд позбавлений Основним Законом України можливостей для захисту Конституції України, конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Такі можливості надаються Конституційному Суду згідно з положеннями частини першої статті 157 Основного Закону України в їх системному зв'язку з іншими конституційними нормами, оскільки всі приписи Конституції України прямо або опосередковано стосуються прав і свобод людини і громадянина, а тому Конституційний Суд має забезпечити захист цих прав і свобод у разі виникнення загрози *скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина*.

1.5. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроектів щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд зобов'язаний забезпечити Конституцію

України від спроб внесення до неї будь-яких необґрунтованих, зайвих, непотрібних, випадкових змін.

Потреба в захисті від таких змін зумовлена тим, що вони послаблюють Основний Закон України, що, звісно, негативно впливає на права і свободи людини і громадянина та конституційну демократію в цілому.

1.6. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроекту щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд має також враховувати, що Конституція України не потребує декларативних норм, оскільки їх наявність не лише послаблює Основний Закон України, а також суперечить частині третій статті 8 Конституції України, за якої норми Основного Закону України є *нормами прямої дії*.

Отже, з урахуванням наведеного, Конституційний Суд має контролювати, щоб законопроекти про внесення змін до Основного Закону України містили положення, які після їх включення до тексту Конституції України мали реальний потенціал до регулювання конституційних відносин.

1.7. Конституція України передбачає можливість внесення до неї змін, однак вони повинні бути зумовлені *беззаперечною та явною* потребою, а не сьогоденними політичними обіцянками та міркуваннями.

Конституційна демократія у разі її фактичного, а не ілюзорного існування вимагає стабільності конституційно-правового регулювання, а отже, зміни до Основного Закону України можуть та мають бути внесені лише за наявності беззаперечної та явної потреби в таких змінах.

За відсутності переконання в існуванні такої потреби пропозиції щодо внесення змін до Основного Закону України мають залишитись у площині політичної, правничої та громадської дискусій з дотриманням балансу між свободою вираження поглядів та повагою до Конституції України.

1.8. Конституційний процес внесення змін до Основного Закону України згідно з традицією конституціоналізму потребує згаданих дискусій з питань з'ясування доцільності внесення змін до Конституції України, змісту таких змін тощо. Такі дискусії мають *передувати* конституційному процесу внесення змін до Конституції України, а не бути реакцією на вже розпочату процедуру внесення змін.

Певною мірою у зв'язку з потребою у виникненні та проведенні справжніх, а не «бутафорських» політичних, правничих та

громадських дискусій з питань з'ясування потреби у внесенні змін до Конституції України процедура підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України не може бути у будь-який спосіб утаємничена. Власне, конституційний процес внесення змін до Основного Закону України іманентно пов'язаний із певними розумними часовими інтервалами для ухвалення необхідних рішень, а тому він не може та не повинен бути нерозумно швидким.

1.9. Норми Конституції України перебувають у складному взаємозв'язку, а тому внесення змін до окремої її норми, як правило, передбачає внесення відповідних узгоджених змін до інших норм Основного Закону України.

Відсутність таких узгоджених між собою пропозицій у законопроектах щодо внесення змін до Основного Закону України свідчить про фрагментарність цих змін або про їх помилковість та (або) необґрунтованість.

2. Зауваження щодо Законопроекту № 1015 та Висновку

2.1. 9 вересня 2019 року до Конституційного Суду надійшло одразу сім конституційних звернень, більшість з яких прямо або опосередковано стосувалась діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні — Верховної Ради України.

Президент України як суб'єкт конституційної ініціативи, Верховна Рада України, а також їх представники в Конституційному Суді — не надали розумно достатніх пояснень тій обставині, чому до українського парламенту, а потім до Конституційного Суду було подано водночас кілька окремих законопроектів, а не єдиний комплексний акт, положення якого були б спрямовані на цілісне реформування українського парламенту, його діяльності та функціонування суміжних правових інститутів.

Залишилось без обґрунтованих пояснень і відповідей також питання щодо причин невідкладності внесення змін до статті 93 Конституції України без урахування інших конституційних приписів та без урахування тієї обставини, що вказані зміни мали б бути внесені до розділу III Конституції України що, звісно, потребувало б проведення референдуму.

Незважаючи на прямі запитання представнику суб'єкта конституційної ініціативи щодо прізвищ авторів Законопроекту № 1015, з невідомих причин ці прізвища так і не були названі.

Зазначене вище, на мою думку, в певній мірі дискредитує процес внесення змін до статті 93 Конституції України.

2.2. Норми Основного Закону України є нормами прямої дії (перше речення частини третьої статті 8).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми *застосовуються безпосередньо*. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна *лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст*. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Пропоновані Законопроектом № 1015 зміни до статті 93 Конституції України в частині наділення *народу* правом законодавчої ініціативи, по-перше, не відповідають вимозі юридичної визначеності, що унеможливує її застосування як норми прямої дії, по-друге, не передбачають регулювання певних конституційних відносин безпосередньо нормою Основного Закону України, а вказують на можливість ухвалення в майбутньому закону, який міститиме норми, що насправді мають бути в тексті Конституції України.

2.3. Конституція України визначає Український народ як громадян України всіх національностей (перший абзац преамбули).

В окремих положеннях Конституції України слово «народ» вживається без конкретизації на державу «Україна» (статті 5, 13, 54, 104, 106, 124), що є цілком допустимим формулюванням з огляду на зміст цих положень.

Водночас в аспекті пропорованих Законопроектом № 1015 змін вказівка на народ як суб'єкта законодавчої ініціативи є *неприпустимою*, оскільки у такий спосіб суверен — Український народ — опиняється на одному рівні із суб'єктами, які мають здійснювати його волю, тобто Президентом України та іншими органами державної влади.

2.4. Потрібно визнати, що в конституційних демократіях законодавча ініціатива народу є однією з форм безпосередньої демократії поряд з виборами, референдумом тощо.

Конституційна практика європейських держав свідчить, що у разі закріплення в тексті конституції права законодавчої ініціативи народу в тексті основного закону мають також бути визначені певні вимоги до порядку здійснення цієї форми безпосередньої демократії, зокрема — кількість громадян, їх вік тощо.

Так, Конституція Королівства Іспанія встановлює як вимогу для реалізації законодавчої ініціативи народу наявність не менш ніж 500 тис. засвідчених підписів громадян та водночас

встановлює предметне обмеження в застосуванні такої ініціативи (податкові питання, міжнародні відносини, питання, пов'язані з помилуванням) (стаття 87).

Конституція Італійської Республіки встановлює, що законодавча ініціатива народу реалізується шляхом внесення законопроекту від імені не менш як 50 тис. виборців (стаття 71).

За Конституцією Польської Республіки законодавча ініціатива належить також сукупно не менше ніж 100 тис. громадян, які мають право обирати до Сейму (стаття 118).

Конституція Республіки Румунія надає право законодавчої ініціативи не менш як 250 тис. громадян, які мають право голосу. Громадяни, які здійснюють право законодавчої ініціативи, повинні походити не менше ніж з однієї чверті повітів держави, а в кожному з цих повітів або в муніципії Бухарест на підтримку цієї ініціативи повинні бути зареєстровані не менше 10 тис. підписів (стаття 73).

2.5. Розділом III Конституції України «Вибори. Референдум» для здійснення таких форм безпосередньої демократії, як вибори та референдум, визначено чіткі критерії для належної їх реалізації громадянами України, зокрема — право голосу на виборах і референдумах мають *громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними* (стаття 70).

У дисбалансі з наведеними приписами Основного Закону України перебувають пропоновані Законопроектом № 1015 зміни, оскільки вони *не визначають чітких умов реалізації громадянами України права законодавчої ініціативи*.

З огляду на це пропоноване Законопроектом № 1015 положення щодо доповнення статті 93 Конституції України словом «народ» є декларативним та таким, що суперечить розумінню поняття «Український народ» у Конституції України.

2.6. Висновок містить застереження, що мають бути враховані Верховною Радою України, а саме:

— «запропоноване Законопроектом положення „право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу“ потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття „народ“ застосовано у значенні „Український народ — громадяни України всіх національностей“» (абзац 3 підпункту 3.1.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої

ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи» (абзац 4 підпункту 3.1.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «пропоновані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права „у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України“, мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України» (абзац 1 підпункту 3.1.2 пункту 3 мотивувальної частини);

— «звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина» (абзац 3 підпункту 3.1.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Проте, викладаючи у Висновку всі ці застереження, Конституційний Суд помилково дійшов висновку про те, що Законопроект № 1015 є таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

2.7. Помилковість такого підходу Конституційного Суду можна обґрунтувати також з огляду на останню практику Верховної Ради України, яка під час голосувань за внесення змін до статті 80 Конституції України, що відбулись 29 серпня та 3 вересня 2019 року, проігнорувала застереження Конституційного Суду, які були ним викладені у Висновку від 19 червня 2018 року № 2-в/2018, та внесла зміни до зазначеної статті Основного Закону України.

Отже, на мою думку, можна прогнозувати, що така практика ігнорування застережень Конституційного Суду під час конституційного процесу внесення змін до Конституції України може буде продовжена, а це створить реальні загрози для Основного Закону України, конституційної демократії, прав і свобод людини і громадянина й інших конституційних цінностей та інститутів.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України
(щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
20 листопада 2019 року
№ 6-в/2019

Справа № 2-253/2019(5585/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича — доповідача, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Сага** Сергія Володимировича, **Філюка** Петра Тодосьовича, **Юровської** Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Колісника В. П., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгірю О. В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 32–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Частину першу статті 85 доповнити пунктом 17¹ такого змісту:

„17¹) призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах“.

2. Статтю 101 викласти в такій редакції:

„Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами“.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, Президентом України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Вирішуючи питання про надання висновку щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Основного Закону України).

Відповідно до статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У разі внесення до статті 101 Конституції України змін, запропонованих Законопроектом, для здійснення парламентського контролю «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» Верховна Рада України зможе призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначатиметься окремими законами.

Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України оцінює кожне окреме положення Законопроекту у взаємозв'язку з іншими його положеннями.

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначається, що метою запропонованих змін «є забезпечення ефективного механізму парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина в Україні». Натомість з аналізу запропонованих Законопроектом змін до Конституції України вбачається, що на уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» покладається контрольна функція, пов'язана з додержанням Конституції України і законів в окремих сферах.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями.

Однією із засад конституційного ладу України є принцип поділу державної влади. Відповідно до статті 6 Основного Закону

України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Здійснення державної влади відповідно до конституційного принципу поділу влади забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (перше речення абзацу шостого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019). У Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 наголошено, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (третє речення підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях (зокрема, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019) неодноразово вказував, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України.

Законопроектом пропонується закріпити в Конституції України нові повноваження парламенту — призначати на посади та звільняти з посад уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах», правовий статус яких буде визначатися окремими законами; заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах.

Конституційний Суд України зазначав, що «зміни до Конституції України мають вноситися з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Виходячи з приписів Конституції України, зокрема її статей 6, 8, 85, будь-яка зміна повноважень Верховної Ради України (їх розширення, звуження, уточнення) має відбуватися у спосіб, який забезпечував би визначеність меж та змісту таких повноважень.

Запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України передбачають запровадження нового виду

парламентського контролю, який може вийти за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та потенційно може становити ризик надмірного втручання парламенту через уповноважених за додержанням Конституції України і законів у різні сфери суспільних відносин без дотримання балансу приватних і публічних інтересів, зокрема у підприємницьку діяльність, у діяльність інститутів громадянського суспільства тощо, а отже, може призвести до порушення та обмеження прав і свобод людини і громадянина. Крім того, Конституційний Суд України звертає увагу, що запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме «окремі сфери» суспільного життя йдеться. Пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах», у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України застерігає від запровадження такого контролю за додержанням Конституції України, який суперечитиме Конституції України та може спричинити юридичну невизначеність, оскільки це є несумісним із принципом верховенства права — однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина. Для людини і громадянина така невизначеність є загрозою сваволі з боку органів публічної влади та їх посадових осіб.

Запропоновані Законопроектом зміни до Основного Закону України уможливають запровадження інституту парламентських уповноважених «за додержанням Конституції України та законів» у будь-яких «окремих сферах», що може призвести, зокрема, до дублювання чи перебирання такими уповноваженими функцій і повноважень інших суб'єктів владних повноважень.

Законопроект передбачає запровадження нового інституту парламентських уповноважених, а саме: паралельно з існуючим інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пропонується утворити інститут уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах».

Системний аналіз запропонованих Законопроектом змін вказує на те, що запровадження такого інституту парламент-

ського контролю, як уповноважені Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах», може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, згідно з якою «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Таке звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може втратити сенс з тих питань, вирішення яких наразі належить до його компетенції, проте може бути віднесено до сфери діяльності уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах» у разі запровадження такого інституту.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Законопроект може спричинити звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що призведе до обмеження конституційного права кожного на звернення до нього.

Отже, запровадження нового виду парламентського контролю через інститут уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до обмеження права кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Системний аналіз передбачених Законопроектом змін до Конституції України та положень Конституції України дає підстави для висновку, що запровадження інституту уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» за невизначеності предмета сфери, в якій здійснюється контроль, зумовить не лише проблему розмежування сфер діяльності інституцій, на які покладено здійснення парламентського контролю, а й може призвести до встановлення на конституційному рівні повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні, які не матимуть визначених меж, що суперечить статті 6 Конституції України в частині закріплення принципу поділу державної влади. Водночас Кон-

ституційний Суд України наголошує на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Із принципом поділу державної влади нерозривно пов'язані, зокрема, такі засадничі положення Основного Закону України: Україна є демократичною і правовою державою (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Таким чином, внесення до Конституції України змін, запропонованих Законопроектом, призведе до встановлення невизначених меж повноважень Верховної Ради України у супереч конституційному принципу поділу державної влади та до порушення системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що є загрозою для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані у Законі проєкті зміни до статей 85 та 101 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, однак вони не узгоджуються із конституційними принципами верховенства права та поділу державної влади, засадами демократичної, правової держави та у разі запровадження загрожуватимуть правам і свободам людини і громадянина. Отже, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроєкту:

— призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах;

— для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами.

Оскільки зазначені положення Законопроєкту за своєю сутністю і є змінами, пропонованими до Основного Закону України, то й Законопроєкт є таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

2.2. Згідно з частиною другою статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

На час надання Конституційним Судом України цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

2.3. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статей 85 та 101 Конституції України. Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated November 20, 2019 No. 6-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning the Verkhovna Rada Commissioners) (Reg. No. 1016) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine

The Verkhovna Rada, pursuant to the Resolution of the Verkhovna Rada «On inclusion of the Draft Law amending Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning the Verkhovna Rada Commissioners) into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of the ninth convocation and its forwarding to the Constitutional Court» No. 32–IX dated September 3, 2019 appealed to the Constitutional Court for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning the Verkhovna Rada Commissioners) (Reg. No. 1016) (hereinafter referred to as the Draft Law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

Under Article 101 of the Constitution, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights exercises parliamentary review over observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms. In case of introducing amendments to Article 101 of the Constitution, proposed by the Draft Law, in order to exercise parliamentary review «over observance of the Constitution and laws in specific areas», the Verkhovna Rada will be able to appoint Commissioners of the Verkhovna Rada, whose legal status will be determined by individual laws.

The Constitutional Court draws attention to the fact that review over observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms and review over observance of the Constitution and laws are not identical concepts.

Based on the provisions of the Constitution, in particular its Articles 6, 8, 85, any change of the powers of the Verkhovna Rada (their extension, narrowing, clarification) should take place in a way that would ensure the certainty of the boundaries and the content of such powers.

Amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution proposed by the Draft Law provide for the introduction of a new type of parliamentary review, which may go beyond the review over observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms, and could potentially entail risk of excessive interference by the Parliament through the commissioners for observance of the Constitution and laws in various spheres of social relations without maintaining balance between private and public interests, and thus, may lead to violation and restriction of human and citizen's rights and freedoms. In addition, the Constitutional Court notes that amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution proposed by the Draft Law do not contain a clear definition of the subject matter of exercising a new type of parliamentary review, since their content does not clearly indicate what «specific areas» of public life are concerned. The new type of parliamentary review proposed by the amendments may result in the interference of persons appointed to the offices of parliamentary commissioners «for observance of the Constitution and laws in specific areas», in the activities of the bodies of state power and local self-government.

Amendments to the Basic Law proposed by the Draft Law make it possible to introduce the institute of parliamentary commissioners «for observance of the Constitution and laws» in any «specific areas», which may lead, in particular, to duplication or usurpation of functions and powers of other subject of state power by such commissioners.

The system analysis of the amendments proposed by the Draft Law shows that the introduction of such institute of parliamentary review, as the Verkhovna Rada commissioners «for observance of the Constitution and laws in specific arears», may lead to the narrowing of the scope of activity and the restriction of powers of the Parliament Commissioner for Human Rights and the restriction of the constitutional right of everyone to have recourse to him/her, enshrined in Article 55.3 of the Constitution.

The introduction of the institute of parliamentary commissioners «for observance of the Constitution and laws in specific areas» provided the subject matter of the area under review is not specified will not only cause the problem of delimitation of the areas of activity of the institutions, entrusted with the exercise of the parliamentary review, but may lead to establishment of powers of the sole legislative body at the constitutional level with undefined boundaries, which contradicts Article 6 of the Constitution in terms of the principle of separation of state power.

The amendments to the Constitution proposed by the Draft Law will lead to the establishment of vague limits on the powers of the Verkhovna Rada contrary to the constitutional principle of separation of state power, and to the violation of the system of check and balances between the legislative, executive and judicial branches of power which is a threat for the protection of human and citizen's rights and freedoms.

The amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution proposed by the Draft Law are not aimed at the liquidation of independence or violation of territorial integrity, but they are not in line with the constitutional principles of the rule of law and separation of state power, the principles of a democratic, law-based state and, in the case of implementation, they will threaten human and citizen's rights and freedoms.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Draft Law on introducing amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning Verkhovna Rada Commissioners) (Reg. No. 1016) as non-complying with the requirements of Article 157.1 of the Constitution, and complying with the requirements of Articles 157.2, 158 of the Constitution.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;

No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;

No. 16-rp/2010 dated June 10, 2010;

No. 5-r/2019 dated June 13, 2019.

Opinion of the Constitutional Court:

No. 4-v/2018 dated November 23, 2018.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Kasminin expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України
(щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 20 листопада 2019 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 6-в/2019 (далі — Висновок).

У Висновку Суд визнав таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (далі — Законопроект), яким пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Частину першу статті 85 доповнити пунктом 17¹ такого змісту:

„17¹) призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах“.

2. Статтю 101 викласти в такій редакції:

„Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами“.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

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

Суд у Висновку констатував, що «запропоновані у Законопроекті зміни до статей 85 та 101 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, однак вони не узгоджуються із конституційними принципами верховенства права та поділу державної влади, засадами демократичної, правової держави та у разі запровадження загрожуватимуть правам і свободам людини і громадянина. Отже, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроекту:

— призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах;

— для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами».

З огляду на це Суд дійшов висновку, що Законопроект не відповідає частині першій статті 157 Конституції України. У зв'язку з цим хочу зазначити таке.

В Основному Законі України зазначається, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5). Здійснення влади народом відбувається, зокрема, через обрання представників — народних депутатів України — до Верховної Ради України на парламентських виборах у порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України.

Так, вказане свідчить, що наділення представників Верховної Ради України правом здійснення парламентського контролю обумовлене наданням відповідної згоди народом при обранні парламенту.

В порядку статті 154 Конституції України за ініціативою Президента України було подано Законопроект про внесення

змін до Конституції України. Метою запропонованих Законопроектів змін, виходячи з пояснювальної записки до нього, є забезпечення ефективного механізму парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Таким чином, Суд здійснює попередній контроль за недопущенням скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина при внесенні змін до Конституції України, що є сталою гарантією їх захисту.

Суд стосовно запропонованих Законопроектів змін констатував, що *«Законопроект пропонується закріпити в Конституції України нові повноваження парламенту — призначати на посади та звільняти з посад уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“, правовий статус яких буде визначатися окремими законами; заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах»* (абзац дев'ятий пункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Таким чином, законодавець набуває нових повноважень з метою здійснення парламентського контролю, уповноважує його на те носій влади — народ, ці повноваження перебувають у межах його компетенції. Тому наділення парламенту новими повноваженнями відбувається з дотриманням та у межах процедури, визначеної положеннями Конституції України — шляхом внесення законом змін до Основного Закону України, оскільки повноваження Верховної Ради України можуть бути закріплені виключно Конституцією України (стаття 85), та внесення Законопроекту на розгляд Верховної Ради України Президентом України (стаття 154).

Хочу зазначити також таке.

Омбудсмен існує в Україні з 1998 року і називається «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Цей інститут в кожній конкретній державі має свої особливості.

Існує три моделі цього інституту: виконавчий омбудсмен, незалежний омбудсмен і парламентський омбудсмен. *Виконавчий омбудсмен* є органом виконавчої влади, який призначається королем, урядом чи президентом і, отже, підконтрольний та підзвітний йому. *Незалежний омбудсмен* може призначатися або президентом, або парламентом. Однак після призначення він

стає самостійним і не підпорядковується побажанням органу, який його призначив. Така модель існує в Португалії, Намібії та Нідерландах. *Парламентський омбудсмен* призначається або обирається парламентом й у своїй діяльності підзвітний йому. Він виступає як орган парламенту і знаходиться в системі законодавчої гілки влади¹.

Проте за всіх існуючих організаційно-правових форм конституційно-правова природа омбудсмена характеризується спільними рисами, притаманними омбудсменам більшості країн. Однією з таких рис є те, що омбудсмен — це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи².

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах відповідно до статті 101 Законопроекту здійснює парламентський контроль, який вказує на те, що повноваження зазначеної посадової особи перебувають у межах компетенції Верховної Ради України, а метою її діяльності є захист прав і свобод людини і громадянина. Тому словосполучення «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» після назви посадової особи (Уповноважений Верховної Ради України) не впливає на зміну конституційно-правової природи її повноважень.

Також у Висновку Суд вказує, що *«пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“, у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування»*, водночас зазначає, що *«запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме „окремі сфери“ суспільного життя йдеться»* (абзац одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини). З наведеного вбачається, що Висновок містить суперечність.

¹ Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 6–7.

² Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. С. 2. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50594284.pdf>.

Крім того, Суд зазначив, що «системний аналіз запропонованих Законопроектом змін вказує на те, що запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України „за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах“, може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, згідно з якою „кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“. Таке звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може втратити сенс з тих питань, вирішення яких наразі належить до його компетенції, проте може бути віднесено до сфери діяльності уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах“ у разі запровадження такого інституту» (абзац п'ятнадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Наведене базується на припущеннях, пов'язаних з інтерпретацією повноважень уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах. Проте припущення не можуть вважатися аргументами на підтвердження неконституційності правових актів чи їх окремих положень (ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 13 листопада 2018 року № 69-у/2018, від 18 квітня 2019 року № 18-у/2019).

Крім того, частина перша статті 157 Конституції України вимагає вказувати на скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина при розгляді змін до Конституції України, а отже — на наявність у Законопроекті реального порушення конкретних прав і свобод людини і громадянина, а не припущення про це. Проте переконливих, чітких аргументів щодо зазначеного Висновок не містить та незрозумілим залишається питання, в чому полягає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, стосовно чого відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Суд повинен був перевірити на відповідність Конституції України Законопроект.

Разом з тим, я вважаю, що Суд доходить таких висновків не беручи до уваги сутності парламентського контролю, яка полягає у збалансуванні всього державного механізму шляхом запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина. Так, в основу діяльності та повноважень омбудсменів закладено здійснення ними парламентського контролю з метою захисту прав і свобод

людини і громадянина, і їх роль не може розумітися в протилежному сенсі. З огляду на це можливість функціонування декількох омбудсменів, у нашому випадку уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, не призведе до зміни сутності парламентського контролю, оскільки їхня діяльність має правозахисний характер та не звужить існуючих прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим звертаю увагу, що Суд, надаючи Висновок, міг викласти застереження або відповідно до частини першої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» юридичну позицію у його мотивувальній та/або резолютивній частинах, що слугувало б дотриманню вимоги щодо ухвалення чіткого, зрозумілого та обгрунтованого рішення.

Хочу зазначити, що відповідь на питання стосовно відповідності чи невідповідності Конституції України повноважень, якими будуть наділятися уповноважені Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, Суд може дати тільки після прийняття Верховною Радою України відповідних законів, в яких будуть окреслені їхні права, обов'язки, діяльність, функції та завдання. Тільки після цього Суд у межах своєї компетенції при розгляді відповідного конституційного звернення (конституційної скарги, конституційного подання) об'єктивно дасть відповідь на це питання.

Наразі Суд повинен був розглянути на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України питання стосовно появи вказаного органу та повноважень Верховної Ради України заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах.

Також хочу зазначити, що у 1953 році Конституцією Королівства Данія було запроваджено інститут омбудсмена «для контролю за діяльністю цивільної та військової адміністрації держави». Він мав назву (так само як у Королівстві Швеція і Фінляндській Республіці) – омбудсмен юстиції (Justitie-Jvbudsmannen). Відповідно до статті 55 Конституції Королівства Данія цей омбудсмен призначався парламентом на чотири роки із заборonoю входження до складу парламенту. Повноваження омбудсмена Королівства Данія визначались національним законодавством, відповідно до якого він займався наглядом за діяльністю цивільної або військової адміністрації та органів місцевої адміністрації¹.

¹ Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 5.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна дійти висновку, що інститут омбудсменів створений та поширений як елемент системи захисту прав людини і громадянина в різних країнах світу і сприяє підвищенню довіри народу до держави.

Запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах», не може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, як вказує Суд. За особою залишається право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту та відновлення своїх конституційних прав і свобод з метою ініціювання здійснення парламентського контролю. Тому я не згоден з Висновком щодо невідповідності Законопроекту частині першій статті 157 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. В. КАСМІНІН

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

*м. Київ
16 грудня 2019 року
№ 7-в/2019*

Справа № 2-249/2019(5581/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгірю О. В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 29–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) (далі — Законпроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законпроекті пропонується:

«1. Внести зміни до статті 106 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктами 11¹ та 12¹ такого змісту:

„11¹) утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань“;

„12¹) утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, Президентом України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

3. Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядає за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

4. Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України оцінює кожне окреме положення Законопроекту у взаємозв'язку з іншими його положеннями.

5. Відповідно до частини першої статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

6. Вирішуючи питання щодо відповідності Законопроекту положенням частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України враховує свою попередню практику, відповідно до якої:

— права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України); держава різними правовими засобами забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої і судової влади та інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001);

— здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень; це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо; однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004).

7. У Висновку Конституційний Суд України враховує позиції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) про визначальні елементи демократії, зокрема поділ та баланс влади; незалежне правосуддя; плюралістичну систему політичних партій та організацій; додержання верховенства права; підзвітність та прозорість у державному правлінні; свободу, незалежність та плюралізм медіа; додержання людських та політичних прав (пункт 1 Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй щодо посилення ролі регіональних, субрегіональних та інших організацій та домовленостей щодо просування та консолідації демократії, ухваленої на 59-й сесії 20 грудня 2004 року), та те, що принципи «поділу влади» і «балансу влади» вимагають, щоб три функції демократичної держави не були зосереджені в одній гілці влади, а повинні бути розподілені серед різних державних інститутів (пункт 14 Висновку про співвідношення повноважень у конституції та законодавстві Князівства Монако, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 95-му пленарному засіданні 14–15 червня 2013 року). Конституційному Суду України відведено важливу роль, у тому числі, у становленні демократичної культури та додержанні принципів верховенства права, закріплених у Конституції України (абзац четвертий розділу «Висновки» Висновку про Конституцію України, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 30-му пленарному засіданні 7–8 березня 1997 року). Крім того, конституційні суди були створені саме з метою та як центральний елемент забезпечення

системи стримувань та противаг (пункт 135 Висновку про поправки (внесення змін) до Закону про Конституційний Трибунал Польщі від 25 червня 2015 року, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року). Природа Конституційного Суду України полягає у контролі за дотриманням конституції, в тому числі і органами державної влади, через відповідні повноваження, які він може використовувати для ухвалення рішень щодо стримування дій конкретного органу державної влади (абзац третій розділу 10 «Висновки» Висновку про склад конституційних судів, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) у грудні 1997 року, № 20).

8. Оцінюючи відповідність Законопроекту положенням частини першої статті 157 Конституції України щодо неможливості скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України виходить із того, що суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли поділ влади та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці. Згідно з частиною другою статті 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади, а тому Конституція України повинна закріплювати таку систему і організацію поділу державної влади, яка повною мірою забезпечуватиме належну їх реалізацію.

9. Відповідно до Конституції України Україна є демократична, правова держава (стаття 1); 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 (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конститу-

цією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8).

Зазначені конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальний принцип конституціоналізму щодо потреби обмежувати державну владу з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно згідно з закріпленими в Конституції України цілями їх утворення і у встановлених Основним Законом України межах; здійснення державної влади відповідно до зазначених конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (абзаци п'ятий, шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Конституційний Суд України наголошував, що «організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України» (третє, четверте речення абзацу четвертого підпункту 4.6.2 підпункту 4.6 пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003). Конституційний Суд України також зазначав, що поділ державної влади 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; крім того, забезпечення реалізації принципу поділу влади є запорукою єдності державної влади, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци другий, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008). Згідно з конституційним принципом поділу влади Президент України виконує певні функції, передбачені Консти-

туцією України, які реалізуються через систему повноважень та їх складових, у тому числі й дискреційних (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011).

Отже, зазначені засади Конституції України забезпечують збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні. Крім того, унеможливується конкуренція компетенцій цих органів, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрація владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади. Недотримання цих вимог, у тому числі при внесенні змін до Основного Закону України, негативно позначиться на змісті та спрямованості діяльності держави, унеможливить виконання нею свого головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

10. У пояснювальній записці до Законопроекту зазначається, що метою пропозованих конституційних змін «є оптимізація повноважень глави держави з метою закріплення за ним реальних повноважень щодо утворення незалежних регуляторних органів, Національного антикорупційного бюро України, призначення на посади та звільнення з посад членів незалежних регуляторних органів, Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань».

Аналіз Законопроекту дає підстави для висновку, що ним передбачається розширення повноважень глави держави, яке матиме наслідком перерозподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, тому спричинить розбалансування наявної конституційної системи стримувань та противаг у механізмі реалізації державної влади в Україні та наділення Президента України не характерними для нього функціями та повноваженнями, що може призвести до поступової та завуальованої зміни балансу влади. Наведеного висновку можна дійти на основі такого.

Відповідно до Конституції України Президент України є главою держави (частина перша статті 102); вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (частина перша статті 113).

За Конституцією України Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункти 2, 3, 7, 9¹, 9² статті 116).

Законопроектом пропонується наділити Президента України повноваженнями щодо утворення органів державної влади, призначення на посади та звільнення з посад членів та керівників таких органів, які за Конституцією України належать Кабінету Міністрів України (крім Національного антикорупційного бюро України, утворення якого у нинішньому його статусі Основним Законом України не передбачено).

Так, Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794–VIII Державне бюро розслідувань визначено як «центральный орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції» (стаття 1).

Подібне функціональне призначення має також Національне антикорупційне бюро України, яке визначено як «державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових» (частина перша статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII).

Одним із незалежних регуляторних органів, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Закон України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682–III у первинній редакції встановлював, що національ-

ні комісії регулювання природних монополій є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які утворюються та ліквіднуються Президентом України (абзац перший частини першої статті 11). Конституційний Суд України, визнавши у Рішенні від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008 положення Закону України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682—III щодо утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій Президентом України неконституційним, не поставив під сумнів визнання за цими комісіями статусу центральних органів виконавчої влади.

У Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 Конституційний Суд України дійшов висновку, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, має ознаки центрального органу виконавчої влади (абзац сьомий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначив, «що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України»; «Основний Закон України допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Конституції України такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (пункт 9¹ статті 116) із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (пункт 12 частини першої статті 92)» (абзаци дев'ятий та одинадцятий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Слід зазначити, що Законопроект, яким пропонується віднести до повноважень Президента України утворення вказаних у Законопроекті органів державної влади та призначення їх керівників або членів, не передбачає внесення змін до Конституції України щодо регламентації повноважень Кабінету Міністрів України та функціонування системи органів виконавчої влади. Таким чином, у разі ухвалення Законопроекту Президент

України буде наділений повноваженнями (стосовно утворення незалежних регуляторних органів, призначення директора Державного бюро розслідувань), аналогічними тим, які згідно зі статтею 116 Конституції України віднесені до сфери компетенції Кабінету Міністрів України.

Із системного аналізу норм Конституції України, зокрема її статей 5, 83, 85, 87, 102, 103, 106, 107, 113, 114, 115, вбачається, що Україна є республікою зі змішаною формою державного правління. Це стосується специфічності формування уряду парламентом та главою держави, а також його відповідальності перед Президентом України та підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України.

Системний аналіз положень Законопроекту вказує на те, що в разі ухвалення Законопроекту його положення можуть порушити баланс конституційних повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, фактично створивши паралельну виконавчу владу, підпорядковану Президенту України. При цьому ігнорується Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії), за яким «вибір між президентською та парламентською системою має бути політичним та вільно робитися кожною окремою державою. Однак така обрана система повинна бути максимально зрозумілою, і її положення не повинні створювати місця для зайвих ускладнень та конфліктів політичного характеру» (пункт 14 Висновку щодо трьох законопроектів, якими пропонуються зміни до Конституції України, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 57-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2003 року).

Телеологічний аналіз норм Конституції України свідчить про те, що поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України наголошує на тому, що опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить

загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина. При цьому Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) зауважила, що «посилення повноважень президента може стати перешкодою для створення справді демократичних структур і в кінцевому підсумку призвести до надмірно авторитарної системи» та «текст Конституції 1996 року, беручи до уваги реалії в Україні, не здатний забезпечити достатні стримування і протидію, і що існує небезпека авторитарної президентської системи» (пункти 64, 69 Висновку про конституційну ситуацію в Україні, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року).

Отже, запропоновані Законопроектом зміни передбачають одностороннє (незбалансоване) розширення компетенції Президента України шляхом наділення його невластивими повноваженнями, суперечать засадничим положенням Конституції України, які визначають статус та повноваження Кабінету Міністрів України, можуть спричинити конкуренцію та дублювання компетенцій глави держави та уряду, а також передумови для виникнення конфлікту між ними, оскільки допускають здійснення аналогічних заходів державного регулювання (контролю) як Президентом України, так і Кабінетом Міністрів України. Це також може створити ризики безпідставного втручання у діяльність органів виконавчої влади, порушення конституційного принципу поділу державної влади, послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України вважає, що запропоновані Законопроектом зміни передбачають обмеження конституційних повноважень органів виконавчої влади, їх незалежності, а тому не узгоджуються з основними положеннями та принципами Конституції України, оскільки можуть створити загрозу негативного впливу на дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, обмеживши як самі права, так і їх реалізацію, що можуть бути забезпечені тільки незалежними органами правопорядку та конституційно визначеними органами державної влади.

11. Відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України Президент України наділений повноваженнями

створювати допоміжні (консультативні) органи для здійснення своїх конституційних повноважень.

Законопроектом через доповнення частини першої статті 106 Конституції України новими пунктами Президенту України надається право створювати додаткові органи, які можуть регулювати діяльність суб'єктів господарювання, що без зазначення меж та сфер повноважень таких органів призведе до конституціоналізації повноважень Президента України, не властивих тій моделі державного механізму, яка передбачена Конституцією України. Це в свою чергу спричинить конкуренцію компетенцій органів та посадових осіб виконавчої гілки влади. Таким чином, може бути створена паралельна виконавча гілка влади, що підпорядковуватиметься Президенту України, а це суперечитиме засадам належного державного урядування та формі державного правління, визначеній Конституцією України.

Вільне запровадження, створення та ліквідація Президентом України органів, які здійснюють регуляторну політику у сфері реалізації господарських (підприємницьких) прав громадян, з невизначеною компетенцією позначиться на ефективній діяльності суб'єктів господарювання (підприємницької діяльності), оскільки конкуренція компетенцій різних органів державної влади буде перешкоджати належній реалізації їх прав і свобод.

Оцінюючи положення Законопроекту у системному взаємозв'язку з іншими положеннями Основного Закону України, зокрема з його розділом I «Загальні засади», Конституційний Суд України зазначає, що вони мають неоднозначний вплив на конституційно-правову систему держави, а тому повинні реалізовуватись комплексно з урахуванням унеможливлення зміни балансу існуючого поділу державної влади в частині стримувань і противаг, який, в свою чергу, впливає на гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України наголошує на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Внесення до Конституції України змін, пропонованих Законопроектом, призведе до встановлення невизначених меж повноважень Президента України усупереч конституційному принципу поділу державної влади та до порушення системи стримувань і противаг між органами державної влади, що є загрозою для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Здійснюючи аналіз змін, запропонованих Законопроектом, Конституційний Суд України виходить з того, що наділення Президента України правом утворювати Національне антикорупційне бюро України не узгоджується з фактом його існування. Такий орган в Україні було утворено відповідно до Указу Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 217/2015, виданого на виконання Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009), а утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, що передбачені Конституцією України. При цьому правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

З наведеного може вбачатися евентуальна неузгодженість між Конституцією України та Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», Указом Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 217/2015.

Законопроект є спробою усунення таких неузгодженостей. Фактично Конституція України може бути приведена у відповідність до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Указу Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 217/2015.

Водночас запропоновані Законопроектом зміни, зокрема конституціоналізація права Президента України, якого він на сьогодні не має, утворювати Національне антикорупційне бюро України, формально вирішуючи існуючу компетенційну проблему, створюють низку інших ризиків для існуючого в Україні правопорядку.

Наділення Президента України на конституційному рівні правом утворювати Національне антикорупційне бюро України

ставить під питання продовження функціонування Національного антикорупційного бюро України, яке було утворене в Україні у 2015 році. Адже реалізувати таке своє конституційне право глава держави зможе лише за умови відсутності в Україні такого органу, як Національне антикорупційне бюро України. Наразі такий орган в Україні є, він створений і функціонує відповідно до визначених законом юридичних основ його організації та діяльності.

Крім того, аналіз положень Законопроекту дає підстави вважати, що вони допускають неодноразову ліквідацію та утворення одного і того ж органу державної влади (Національного антикорупційного бюро України) або ж його ліквідацію без подальшого утворення. Такий висновок підтверджується вітчизняною конституційною та законодавчою практикою.

Так, у Рішенні від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 Конституційний Суд України зазначив, що «право ліквідовувати суди є складовою повноваження, яке здійснюється у процесі реалізації Президентом України функції щодо утворення судів шляхом створення системи судів, якої не існувало раніше, реорганізації існуючих структур, злиття діючих і ліквідації окремих з них. Таким чином, процес ліквідації судів є невід'ємною частиною процесу їх утворення.

Системний аналіз конституційних положень щодо утворення інших державних органів свідчить про нерозривність цих двох складових єдиного повноваження» (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, наділення Президента України правом «утворювати Національне антикорупційне бюро України» у законотворчій та правозастосовній практиці може бути витлумачене як одночасне наділення його правом ліквідовувати цей орган.

Системний аналіз положень Конституції України вказує на те, що факт утворення незалежних державних органів засвідчується відповідним закріпленням їх у Конституції України без зазначення потреби в ухваленні додаткових рішень певних суб'єктів щодо їх утворення (наприклад, Служба безпеки України, Національний банк України, Рада національної безпеки і оборони України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України). Це гарантує сталість функціонування зазначених органів державної влади та запобігає їх необґрунтованій ліквідації, здійснення якої потребує внесення змін до Основного Закону України.

Натомість передбачення у Конституції України положення щодо утворення Національного антикорупційного бюро України Президентом України уможливує його ліквідацію без внесення змін до Конституції України. Отже, такий підхід до конституціоналізації Національного антикорупційного бюро України призведе до послаблення гарантій його незалежності. В аспекті гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань потрібно розглядати також пропонуване Законопроектом повноваження Президента України призначати на посади та звільняти з посад директорів цих органів.

Аналіз положень Законопроекту вказує на певну алогічність у підходах стосовно конституціоналізації зазначених державних органів — на відміну від Національного антикорупційного бюро України Законопроектом не пропонується закріпити у Конституції України право Президента України утворювати Державне бюро розслідувань, яке як і Національне антикорупційне бюро уже утворене в Україні (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» від 29 лютого 2016 року № 127) і функціонує відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Отже, реалізація конституційних положень, пропонуваних Законопроектом до закріплення пунктом 11¹ у частині першій статті 106 Конституції України, може призвести до невизначеності та нестабільності в організації діяльності Національного антикорупційного бюро України, порушення гарантій його незалежності, а також до необґрунтованої ліквідації такого органу.

Конституційний Суд України зазначав, що розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної та такої, що відповідає б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини і громадянина (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

12. Законопроектом пропонується доповнити частину першу статті 106 Конституції України пунктом 12¹, який передбачає, що Президент України «утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, при-

значає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України».

Конституційний Суд України звертає увагу, що зазначені положення Законопроекту не містять чіткого визначення предметної сфери діяльності незалежних регуляторних органів, право утворювати які матиме Президент України, оскільки з їх змісту не зрозуміло, про які саме «окремі сфери» йдеться.

Це може спричинити юридичну невизначеність в реалізації зазначеного повноваження Президента України, що є несумісним з принципом верховенства права — однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина; для людини і громадянина така невизначеність є загрозою сваволі з боку органів публічної влади та їх посадових осіб (абзац дванадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019). Конституційний Суд України вказував, що основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини (абзац перший підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2019 року № 6-р/2019).

Крім того, юридична невизначеність пункту 12¹, яким пропонується доповнити частину першу статті 106 Конституції України, призведе до встановлення на конституційному рівні невизначених меж повноважень Президента України, зумовить проблему розмежування сфер діяльності різних інститутів державної влади (зокрема, Президента України та Кабінету Міністрів України), спричинить порушення системи стримувань та противаг між гілками та органами державної влади, що є загрозою забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

13. Отже, Законопроект у частині наділення Президента України додатковими невластивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників не відповідає сутнісному змісту частини першої статті 157 Конституції України стосовно обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, з точки зору їх належного гарантування органами виконавчої влади та Президентом України.

Таким чином, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроекту, згідно з якими Президент України:

— утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань;

— утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України.

Оскільки зазначені положення Законопроекту за своєю сутністю і є змінами, пропонованими до Основного Закону України, то й Законопроект є таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

14. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Основного Закону України).

На час надання Конституційним Судом України цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

15. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положень статті 106 Конституції України. Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

16. З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у :

1. Законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 7-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on consolidation of the President's powers to establish independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau, appoint to the offices and dismiss from the offices the Director of the National Anti-Corruption Bureau and the Director of the State Bureau of Investigation (Reg. No. 1014) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine

The Verkhovna Rada, in accordance with the Resolution of the Verkhovna Rada «On inclusion of the Draft Law amending Article 106 of the Constitution (on consolidation of the President's powers to establish independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau, appoint to the offices and dismiss from the offices the Director of the National Anti-Corruption Bureau and the Director of the State Bureau of Investigation (Reg.No. 1014)) into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of the ninth convocation and its forwarding to the Constitutional Court» No. 29–IX dated September 3, 2019 (hereinafter referred to as the Draft Law) appealed to the Constitutional Court for providing opinion on the conformity of Article 106 of the Constitution to the requirements of Articles 157, 158 of the Constitution.

The Constitutional Court proceeds from the fact that a society in which human and citizen's rights and freedoms are not guaranteed and the separation of powers is not carried out does not have a constitution in its essential meaning. Thus, the constitution will only conform to its nature and function when the separation of powers and guarantees of rights and freedoms are adequately reflected in its text and properly implemented. The constitution should enshrine such a system and organisation of separation of state powers that will fully ensure their proper implementation.

The principles of the Constitution of Ukraine ensure the balance of the constitutional powers of the bodies of state power, compliance

of these powers with the principles of the constitutional system and the form of state government in Ukraine, defined by the Basic Law of Ukraine. In addition, the competition of competencies of these bodies, granting them inadequate powers and the concentration of powers in one or more subjects of state power are impossible. Failure to comply with these requirements, including the introduction of amendments to the Basic Law, will adversely affect the content and focus of the state's activities, making it impossible for it to fulfill its main duty — to assert and ensure human rights and freedoms.

The analysis of the Draft Law gives grounds to conclude that it envisages the extension of the powers of the Head of State, which will result in the redistribution of powers between the President and the Cabinet of Ministers, and therefore will cause the imbalance of the existing constitutional system of check and balances in the mechanism of realisation of state power in Ukraine and granting the President powers and functions inadequate for him/her that can lead to a gradual and veiled change in the balance of power.

The Draft Law, which proposes to attribute to the powers of the President of Ukraine the establishment of the bodies of state power mentioned in the Draft Law and the appointment of their heads or members, does not envisage introduction of amendments to the Constitution regarding the regulation of the powers of the Cabinet of Ministers and the functioning of the system of bodies of executive power. Thus, in the event of the adoption of the Draft Law, the President will be granted the powers (on the establishment of independent regulatory bodies, the appointment of the Director of the State Bureau of Investigation), similar to those which, under Article 116 of the Constitution, fall within the competence of the Cabinet of Ministers.

Any violation of the principle of separation of powers that leads to its concentration, including the combination of functions other than certain state bodies, violates the guarantees of human and citizen's rights and freedoms.

The Constitutional Court stresses that indirect subordination of the National Anti-Corruption Bureau and the State Bureau of Investigation to the President through appointment to the office and dismissal from the office of the heads of these institutions will threaten the independence of these bodies, lead to concentration of the executive power with the President, his/her competition with the bodies of executive power, and therefore to a lower level of guarantees of human and citizen's rights and freedoms.

This can create risks of unjustified interference with the activity of the bodies of executive power, violation of the constitutional principle of separation of state power, and weakening of the constitutional guarantees of human and citizen's rights and freedoms.

The Draft Law, by supplementing Article 106.1 of the Constitution with new paragraphs, grants the President the right to establish additional bodies that can regulate the activities of economic entities, which without specifying the limits and areas of competence of such bodies will lead to the constitutionalisation of President's powers, that are not peculiar to the model of the state mechanism, envisaged by the Constitution. This, in turn, will result in competition between the competences of the bodies and officials of the executive power. Thus, a parallel executive branch of power, subordinated to the President, may be established, and this would be contrary to the principles of good governance and the form of state governance defined by the Constitution.

Free introduction, establishment and dissolution by the President of the bodies implementing regulatory policy in the sphere of realisation of economic (entrepreneurial) rights of citizens with undefined competence will affect the effective activity of economic entities (entrepreneurial activity), since competition of competences of different bodies of state power will impede proper implementation of their rights and freedoms.

Granting the President the right to «establish the National Anti-Corruption Bureau» in law-making and law-enforcement practice can be interpreted as conferring on him/her simultaneously the right to liquidate this body.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the provisions of the Draft Law do not contain a clear definition of the substantive areas of activity of independent regulatory bodies, which the President will have the right to establish, since their content does not clearly indicate such «specific areas».

This can lead to legal uncertainty in the exercise of the President's power, which is incompatible with the rule of law — one of the fundamental guarantees of respect for human and citizen's rights and freedoms.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare that the Draft Law on introducing amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on consolidation of the President's powers to establish independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption

Bureau, appoint to the offices and dismiss from the offices the Director of the National Anti-Corruption Bureau and the Director of the State Bureau of Investigation (Reg. No. 1014) contradicts the requirements of Article 157.1 of the Constitution and complies with the requirements of Articles 157.2, 158 of the Constitution.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-рп/2001 dated May 23, 2001;
- No. 7-рп/2003 dated April 10, 2003;
- No. 9-рп/2004 dated April 7, 2004;
- No. 17-рп/2004 dated November 18, 2004;
- No. 4-рп/2008 dated April 4, 2008;
- No. 32-рп/2009 dated December 17, 2009;
- No. 7-рп/2011 dated June 21, 2011;
- No. 3-р/2019 dated June 6, 2019;
- No. 5-р/2019 dated June 13, 2019;
- No. 6-р/2019 dated June 20, 2019.

Opinions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 1-в/2003 dated October 30, 2003;
- No. 6-в/2019 dated November 6, 2019.

United Nations General Assembly Resolution on Enhancing the role of regional, subregional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy adopted at the 59th session, December 20, 2004;

Opinions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission):

on the Constitution of Ukraine, adopted at its 30th plenary meeting on 7–8 March 1997;

No. 20 on the composition of the constitutional courts, December 1997;

on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine adopted at its 57th Plenary Session (12–13 December 2003);

on the Constitutional Situation in Ukraine adopted at its 85th Plenary Session (17–18 December 2010);

on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco, adopted at its 95th Plenary Session (14–15 June 2013);

on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted at its 106th Plenary Session (11–12 March 2016).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України
(щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України
та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
16 грудня 2019 року
№ 8-в/2019

Справа № 2-251/2019(5583/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Тупицького О. М., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирю О. В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В., залучених представників Центральної виборчої комісії Любченка П. М., Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» Тригубченка Є. Г., а також доктора юридичних наук Ключ-

ковського Ю. Б. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 33–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 76 викласти в такій редакції:

„Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України — триста народних депутатів України, які обираються строком на п'ять років.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу, постійно проживає в Україні не менше останніх п'яти років і володіє державною мовою.

Не може бути народним депутатом України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років“.

2. Статтю 77 викласти в такій редакції:

„Стаття 77. Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти

днів із дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Верховна Рада України обирається за пропорційною виборчою системою. Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом“.

3. Розділ XV „Перехідні положення“ доповнити пунктом 17 такого змісту:

„17. Після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)” Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України“.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що він «сприятиме оптимізації роботи парламенту та ефективному виконанню ним своїх функцій». Метою Законопроекту «є реалізація заходів парламентської реформи в частині оптимізації загальних засад статусу єдиного органу законодавчої влади».

Згідно зі статтею 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

2. Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

Здійснюючи перевірку Законопроекту на предмет наявності в ньому положень, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

2.1. Аналізуючи пропоновані Законопроектом зміни щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України до трьохсот народних депутатів України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України); конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України (частина перша статті 76 Конституції України).

Повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій (абзац третій пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

Парламент наділено правом представляти весь Український народ — громадян України всіх національностей — і виступати від його імені, а отже, він є представницьким органом державної влади. Зменшення конституційного складу Верховної Ради України не впливає на представницьку функцію органу законодавчої влади в Україні, не чинить втручання у здійснення ним конституційно визначених повноважень.

У Висновку від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 Конституційний Суд України зазначив, що зменшенням конституційного складу Верховної Ради України з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України до трьохсот народних депутатів України права і свободи людини і громадянина не скасовуються і не обмежуються; такі зміни не спрямовані також на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституція України передбачає у певних випадках взаємозв'язок реалізації повноважень народними депутатами України із конституційним складом Верховної Ради України. Так, окремі положення щодо чисельності народних депутатів України пропорційно співвідносяться з положеннями щодо конституційного складу Верховної Ради України (частини третя, п'ята, шоста статті 20, частина друга статті 82, частина друга, шоста, десята статті 83, частина перша статті 84, частина перша статті 87, частина перша, третя статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, стаття 110, частина друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, статті 154, 155, частина перша статті 156 Конституції України), а отже, чисельність народних депутатів України, у цих випадках, пропорційно зменшується зі зменшенням конституційного складу Верховної Ради України.

Разом з тим Конституційний Суд України як застереження наголошує, що інші положення Конституції України, зокрема її

статей 150, 151, визначають певну кількість народних депутатів України та передбачають право народних депутатів України, щонайменше сорока п'яти, тобто однієї десятої від конституційного складу Верховної Ради України, на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням та конституційним зверненням. Тобто у такому випадку, зі зменшенням конституційного складу Верховної Ради України, не відбувається домірного зменшення кількості народних депутатів України, внаслідок чого ускладнюється можливість їх звернення до Конституційного Суду України, що може призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Пропоноване Законопроектом положення щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України повинне розглядатись у взаємозв'язку з тими положеннями Основного Закону України, які визначають певну (конкретну) кількість народних депутатів України. При внесенні таких змін має бути дотримана відповідна домірність та збережена системність усіх положень Конституції України.

2.2. У частині першій статті 76 Конституції України зазначено, що народні депутати України «обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування». Пропонована Законопроектом редакція частини першої статті 76 Конституції України не передбачає положення «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування».

Щодо змін, пропонованих Законопроектом в цій частині, Конституційний Суд України зазначає таке.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Основного Закону України); єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України).

У статті 71 Конституції України, яка міститься у розділі III «Вибори. Референдум», закріплено, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина перша); виборцям гарантується вільне волевиявлення (частина друга).

Основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України становлять конституцій-

ну основу правового регулювання виборчого процесу (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98).

З огляду на наведене вибори до Верховної Ради України мають відбуватись виключно «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування».

Отже, Конституційний Суд України констатує, що пропонувані Законопроектом зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Водночас Конституційний Суд України звертає увагу ще й на таке.

Засади, на яких відбуваються вибори і про які йдеться у частині першій статті 71, частині першій статті 76 Конституції України, передбачені також іншими нормами Основного Закону України.

Відповідно до частини першої статті 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Згідно з частиною першою статті 136 Конституції України представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Статтю 141 Конституції України передбачено, що до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина перша); територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях (частина друга).

Конституційний Суд України як застереження констатує, що вилучення з частини першої статті 76 Конституції України положення «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» зі збереженням у інших нормах Основного Закону України такого ж положення створить неузгодженість між цими положеннями та може надати можливість відійти від вимог, передбачених у частині першій статті 71 Конституції України, і на законодавчому рівні закріпити будь-які засади виборів народних депутатів України.

2.3. У частині другій статті 76 Основного Закону України встановлено перелік вимог, яким має відповідати кандидат у народні депутати України, а Законопроектом пропонується розширити цей перелік, закріпивши такі вимоги, як постійне проживання в Україні не менше останніх п'яти років і володіння державною мовою.

За юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000, «встановлення Конституцією України та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності (стаття 24), адже всі громадяни, які відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади» (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини).

Конституція України передбачає відповідні кваліфікаційні вимоги до претендентів на певні державні посади, зокрема й до кандидатів у народні депутати України.

Отже, Конституційний Суд України констатує, що пропоновані Законопроектом зміни стосовно встановлення додаткових вимог для представників органу законодавчої влади в Україні не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Водночас Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу на таке.

Пропоноване Законопроектом положення частини другої статті 76 передбачає, що «народним депутатом України може бути громадянин України», замість закріпленого у частині другій статті 76 Конституції України положення «народним депутатом України може бути обрано громадянина України». Така редакція дає можливість дійти висновку, що пропоновані Законопроектом вимоги, яким мають відповідати представники органу законодавчої влади в Україні, поширюються на вже обраного народного депутата України, а не на громадянина України, який є кандидатом у народні депутати України.

Конституційний Суд України як застереження констатує, що пропоноване Законопроектом положення частини другої статті 76 Конституції України спричинить юридичну невизначеність щодо кола осіб, які можуть бути кандидатами у народні депутати України, оскільки неможливо буде встановити можливість участі у виборах до Верховної Ради України громадян України, які на момент реєстрації кандидатом у народні депутати України ще не досягли двадцяти одного року або проживали в Україні менше п'яти років, однак до моменту встановлення результатів виборів

можуть такого віку досягти або може настати п'ятирічний строк їх проживання в Україні.

З огляду на зазначене запропоноване Законопроектом положення частини другої статті 76 Конституції України може призвести до обмеження, порівняно з частиною другою статті 76 Конституції України, конституційного права окремих громадян України бути обраними до Верховної Ради України.

2.4. Статтею 77 Конституції України, викладеною в редакції пункту 2 розділу I Законопроекту, передбачено, що «Верховна Рада України обирається за пропорційною виборчою системою».

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані Законопроектом зміни щодо закріплення пропорційної виборчої системи при обранні Верховної Ради України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу на таке.

Сутність виборчого права, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98, складає право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

Виборчі системи є важливою складовою механізму здійснення влади народом, їх зміст має значення для характеру відповідного представницького мандата та особливостей функціонування інституту конституційної відповідальності в системі представницьких органів (четверте речення підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року № 11-рп/2008).

Таким чином, виборче право спрямоване на врегулювання засадничих механізмів демократичного режиму — виборів, а виборча система як спосіб формування представницького органу за підсумками голосування на виборах є важливою складовою у забезпеченні проведення виборів на демократичних засадах.

Законопроектом пропонується на конституційному рівні закріпити пропорційну виборчу систему для обрання народних депутатів України.

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017, є питанням політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних

принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів. З огляду на це немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України.

2.5. Законопроектом пропонується доповнити розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пунктом 17 такого змісту: «17. Після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)“ Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України».

Вказані зміни стосуються часових меж виконання повноважень Верховною Радою України та не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим Конституційний Суд України робить застереження з огляду на таке.

Конституцією України встановлено, що повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги (частина четверта статті 79), а припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України (частина перша статті 81). Повноваження Верховної Ради України відповідно до частини першої статті 90 Основного Закону України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Зазначені положення Конституції України врегульовують як початок повноважень народних депутатів України, так і припинення їх повноважень, тому ці питання не потребують додаткового врегулювання Законопроектом. Конституційний Суд України також звертає увагу, що Основний Закон України містить поняття «чергові вибори» та «позачергові вибори» (частини перша, друга статті 77) і не застосовує поняття «наступні вибори», яке пропонується пунктом 3 розділу I Законопроекту.

У разі ухвалення пропонованого Законопроектом пункту 17

розділу XV «Перехідні положення» Конституції України виникне суперечність між положеннями зазначеного пункту та положеннями частини першої статті 90 Конституції України, якими врегульовано припинення повноважень Верховної Ради України. Застосування пункту 17 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України може призвести до розриву в часі між моментом (днем) припинення повноважень парламенту і моментом (днем) набуття їх новообраним парламентом, а отже, до порушення конституційного принципу безперервності функціонування законодавчої влади.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані Законопроектом зменшення конституційного складу Верховної Ради України з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України до трьохсот народних депутатів України; вилучення із тексту статті 76 Конституції України положення «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування»; встановлення для кандидатів у народні депутати України таких вимог, як постійне проживання в Україні не менше останніх п'яти років і володіння державною мовою; заміна слів «не може бути обраним до Верховної Ради України» словами «не може бути народним депутатом України»; закріплення пропорційної виборчої системи для обрання Верховної Ради України та доповнення розділу XV «Перехідні положення» Конституції України пунктом 17 не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, не передбачають скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3. Відповідно до частини другої статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану. Згідно з частиною першою статті 106 Основного Закону України Президент України приймає відповідно до закону рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (пункт 21). Такі рішення Президента Украї-

ни згідно з пунктом 31 частини першої статті 85 Основного Закону України мають бути затверджені Верховною Радою України протягом двох днів з моменту його звернення.

Конституційний Суд України наголошує, що на момент надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на вказане Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

4. За статтею 158 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Конституційний Суд України наголошує, що Законопроект пропонується внести зміни до статей 76 та 77 Конституції України та доповнити її розділ XV «Перехідні положення» пунктом 17. Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала зазначених положень Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Основного Закону України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного

складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017), яким пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 76 викласти в такій редакції:

„Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України — триста народних депутатів України, які обираються строком на п'ять років.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу, постійно проживає в Україні не менше останніх п'яти років і володіє державною мовою.

Не може бути народним депутатом України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років“.

2. Статтю 77 викласти в такій редакції:

„Стаття 77. Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів із дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Верховна Рада України обирається за пропорційною виборчою системою. Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом“.

3. Розділ XV „Перехідні положення“ доповнити пунктом 17 такого змісту:

„17. Після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)“ Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України“.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Конституція України має встановлювати чіткі та однозначні приписи, що народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів. З огляду на це немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України.

Пропоноване законопроектом про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) положення щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України повинне розглядатись у взаємозв'язку з тими положеннями Основного Закону України, які визначають певну (конкретну) кількість народних депутатів України. При внесенні таких змін має бути дотримана відповідна домірність та збережена системність усіх положень Конституції України.

У разі ухвалення пропонованого законопроектом про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) пункту 17 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України виникне суперечність між положеннями зазначеного пункту та положеннями частини першої статті 90 Конституції України, якими врегульовано припинення повноважень Верховної Ради України. Застосування пункту 17 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України може призвести до розриву в часі між моментом (днем) припинення повноважень парламенту і моментом (днем) набуття їх новообраним парламентом, а отже, до порушення конституційного принципу безперервності функціонування законодавчої влади.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення

пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 8-v/2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (on reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada and consolidation of the proportional electoral system) (Reg. No. 1017) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine

The Verkhovna Rada, in accordance with the Resolution «On the inclusion of the Draft Law amending Articles 76 and 77 of the Constitution (on reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada and consolidation of the proportional electoral system) into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of the ninth convocation and its forwarding to the Constitutional Court» No. 31–IX dated September 3, 2019 appealed to the Constitutional Court for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution (on reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada and consolidation of the proportional electoral system) (Reg. No. 1017) (hereinafter referred to as the Draft Law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

The Constitution stipulates in certain cases the interrelation of the exercise of the powers of the People's Deputies with the constitutional composition of the Verkhovna Rada. For instance, certain provisions concerning the number of People's Deputies are proportionally correlated with the provisions concerning the constitutional composition of the Verkhovna Rada (Articles 20.5, 20.6, 82.2, 83.2, 83.6, 83.10, 84.1, 87.1, 89.1, 89.3, 91, 94.4, 110, 111.2, 111.5, 111.6, 135.1, 154, 155, 156.1 of the Constitution), and therefore the number of People's Deputies, in these cases, decreases

proportionally with the reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada.

The provision of the Draft Law proposing to reduce the constitutional composition of the Verkhovna Rada to three hundred People's Deputies should be considered in conjunction with those provisions of the Basic Law that specify a certain (specific) number of People's Deputies. In introducing such amendments, the proper proportionality and systematicity of all the provisions of the Constitution must be respected.

The Constitutional Court makes a reservation that the exclusion of the provision «on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot» from Article 76.1 of the Constitution, while maintaining the same provision in the other provisions of the Basic Law, will entail inconsistency between these provisions and may depart from the requirements, provided for in Article 71.1 of the Constitution, and establish any basis for the election of People's Deputies at the legislative level.

The Constitutional Court notes that the amendments proposed by the Draft Law to establish additional requirements for representatives of the body of legislative power do not envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms.

The Constitutional Court provides a caveat stating that the provision of Article 76.2 of the Constitution proposed by the Draft Law will create legal uncertainty as to the number of persons who may be candidates for People's Deputies, since it will be impossible to determine the possibility of participation in the elections to the Verkhovna Rada of Ukraine of the citizens who at the time of registration as candidates for People's Deputies have not yet attained the age of twenty-one or have not resided in Ukraine for less than five years, but by the time the election results are established, may attain this age or five years period of residence in Ukraine may occur. In view of the above, the provision of Article 76.2 of the Constitution proposed by the Draft Law may lead to a restriction, as compared to Article 76.2 of the Constitution, of the constitutional right of individual citizens of Ukraine to be elected to the Verkhovna Rada.

The draft amendments to consolidate the proportional electoral system in the election of the Verkhovna Rada do not envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms.

The Draft Law proposes to consolidate a proportional electoral system for the election of People's Deputies of Ukraine at a constitutional level.

The determination of the type of electoral system, its features and characteristics is a matter of political expediency and must be decided by parliament in accordance with its constitutional powers, provided that the constitutional principles and democratic standards of organisation and conduct of elections are respected. Given this, there is no need (imperative) for consolidation of the type of electoral system in the Constitution.

In the event of the adoption of paragraph 17 of Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution, proposed by the Draft Law, there will be a contradiction between the provisions of the said paragraph and the provisions of Article 90.1 of the Constitution, which regulate the termination of powers of the Verkhovna Rada. The application of paragraph 17 of Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution, can lead to a time gap between the moment (day) of termination of parliamentary powers and the moment (day) of their acquiring by a newly elected parliament, and thus to the violation of the constitutional principle of legislative continuity.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Draft Law on introducing amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution (on reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada and consolidation of the proportional electoral system) (Reg. No. 1017) as conforming to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 1-рр/98 dated February 26, 1998;

No. 5-рр/2000 dated April 18, 2000;

No. 17-рр/2002 dated October 17, 2002;

No. 11-рр/2008 dated May 27, 2008;

No. 3-р/2017 dated December 21, 2017.

Opinion of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 1-в/2000 dated June 27, 2000.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Pervomaiskyi, I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України
(щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України
та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 16 грудня 2019 року надав Висновок № 8-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

Не погоджуючись із цим Висновком, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку.

1. Міркування щодо конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України

Потреба в забезпеченні верховенства Конституції України та присяга судді Конституційного Суду зобов'язують мене вкотре наголошувати на тих вимогах, які, на мою думку, мають бути дотримані в конституційному процесі внесення змін до Основного Закону України.

Йдеться, зокрема, про таке.

По-перше, обов'язковою передумовою початку конституційного процесу внесення змін до Конституції України є *повага* до неї.

Щиро вважаю, що конституційний процес внесення змін до Основного Закону України, що ґрунтується на такому засновку, як удавана потреба «у виправленні недоліків та вад Конституції України», приречений на поразку в контексті мети існування Основного Закону України, оскільки *неможливо гарантувати та захищати права і свободи людини і громадянина, конституцій-*

ну демократію, її цінності та інститути шляхом дискредитації Конституції України.

По-друге, Конституція України може бути змінена лише у разі існування обґрунтованої потреби в такій зміні.

З'ясування такої потреби можливе внаслідок проведення фахової дискусії та громадського обговорення мети внесення змін до Основного Закону України, їх змісту тощо. Важливо, що дискусія та обговорення мають *передувати* спробам внесення змін, а не виникати *post factum*.

По-третє, зміни, що пропонується внести до Конституції України, з одного боку, повинні забезпечити регулювання конституційних відносин (оскільки норми Основного Закону України є нормами прямої дії, ці зміни повинні бути якісними, чіткими та не порушувати системного зв'язку конституційних норм), з іншого боку — не повинні бути декларативними, зайвими та випадковими.

Недотримання зазначених вимог, що мають висуватися до конституційних змін, нівелює сенс конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України, оскільки такі зміни є непотрібними та навіть шкідливими, оскільки вони послаблюють Конституцію України.

Отже, Конституція України може бути змінена, підтвердженням чого є положення її розділу XIII та національна конституційна практика. Водночас, зрозуміло, що такі зміни не можуть розглядатися лише як політична реакція на події сьогодення без урахування існування інших, передусім правових, передумов для внесення таких змін.

2. Щодо ризиків для конституційної демократії та парламентаризму

Події останніх років підтверджують, що такі цінності та інститути конституційної демократії, як *права і свободи людини і громадянина, верховенство права, поділ влади* та подібні явища, в значній кількості країн або вже грубо та брутально атаковані, або піддані значним ризикам таких посягань.

У цьому контексті слід пам'ятати, що конституційна демократія не є, по-перше, раз та назавжди встановленим явищем для будь-якої країни світу та, по-друге, остаточною метою еволюції права, а є лише універсальним механізмом забезпечення реалізації та гарантії *прав і свобод людини і громадянина* як основної та остаточної мети функціонування конституційної демократії.

У зв'язку з цим механізм конституційної демократії потребує повсякчасних зусиль для свого збереження, розвитку та функціонування.

Україна, звісно, не є винятком у системі ризиків для функціонування конституційної демократії, тому спроби внесення змін до Конституції України завжди потрібно розглядати в аспекті питання, чи не завдасть це шкоди конституційній демократії, певним конституційним цінностям та інститутам.

З цих міркувань, на мою думку, законопроект про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) (далі — Законопроект) створює значні ризики як для конституційної демократії у цілому, так і для окремих конституційних цінностей та інститутів.

Крім того, оцінюючи Законопроект *у сукупності з іншими законопроектами* щодо внесення змін до Основного Закону України, які були подані до Конституційного Суду України у вересні 2019 року, можна констатувати наявність ризиків для українського парламентаризму у цілому, що як наслідок у разі внесення всіх запропонованих змін до Основного Закону України з великою імовірністю спровокує зміни в поділі влади в Україні та розбалансування системи стримувань і противаг, *без існування яких функціонування справжньої конституційної демократії є неможливим.*

3. Щодо вад Висновку Конституційного Суду

Констатуючи у Висновку відповідність положень Законопроекту нормам Основного Закону України, Конституційний Суд вказав на ряд застережень:

— «... інші положення Конституції України, зокрема її статей 150, 151, визначають певну кількість народних депутатів України та передбачають право народних депутатів України, щонайменше сорока п'яти, тобто однієї десятої від конституційного складу Верховної Ради України, на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням та конституційним зверненням. Тобто у такому випадку, зі зменшенням конституційного складу Верховної Ради України, не відбувається домірного зменшення кількості народних депутатів України, внаслідок чого ускладнюється можливість їх звернення до Конституційного Суду України, *що може призвести до обмеження прав і свобод*

людини і громадянина.

Пропоноване Законопроектом положення щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України повинне розглядатись у взаємозв'язку з тими положеннями Основного Закону України, які визначають певну (конкретну) кількість народних депутатів України. При внесенні таких змін має бути дотримана відповідна домірність та збережена системність усіх положень Конституції України» (абзаци сьомий та восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини);

— «... вилучення з частини першої статті 76 Конституції України положення „на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування“ зі збереженням у інших нормах Основного Закону України такого ж положення створить неузгодженість між цими положеннями та може надати можливість відійти від вимог, передбачених у частині першій статті 71 Конституції України, і на законодавчому рівні закріпити будь-які засади виборів народних депутатів України» (абзац дванадцятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

— «... пропоноване Законопроектом положення частини другої статті 76 Конституції України спричинить юридичну невизначеність щодо кола осіб, які можуть бути кандидатами у народні депутати України, оскільки неможливо буде встановити можливість участі у виборах до Верховної Ради України громадян України, які на момент реєстрації кандидатом у народні депутати України ще не досягли двадцяти одного року або проживали в Україні менше п'яти років, однак до моменту встановлення результатів виборів можуть такого віку досягти або може настати п'ятирічний строк їх проживання в Україні.

З огляду на зазначене пропоноване Законопроектом положення частини другої статті 76 Конституції України може призвести до обмеження, порівняно з частиною другою статті 76 Конституції України, конституційного права окремих громадян України бути обраними до Верховної Ради України» (абзаци шостий та сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

— «Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватись парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів. З огляду на це немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої

системи в Конституції України» (абзац восьмий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «У разі ухвалення пропонованого Законопроектом пункту 17 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України виникне суперечність між положеннями зазначеного пункту та положеннями частини першої статті 90 Конституції України, якими врегульовано припинення повноважень Верховної Ради України. Застосування пункту 17 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України може призвести до розриву в часі між моментом (днем) припинення повноважень парламенту і моментом (днем) набуття їх новообраним парламентом, а отже, до порушення конституційного принципу безперервності функціонування законодавчої влади» (абзац п'ятий підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини).

Відповідно до частини другої статті 147 Конституції України діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах **верховенства права**, незалежності, колегіальності, гласності, **обґрунтованості** та обов'язковості увалених ним рішень і висновків. З урахуванням наведених застережень, окремо та в сукупності, Конституційний Суд, на мою думку, мав надати інший за змістом Висновок, а саме про те, що Законопроект **не відповідає вимогам частини першої статті 157 Основного Закону України**.

Відсутність такої логічної послідовності у Висновку є його основною вадою, що завадила мені його підтримати.

Суддя

Конституційного Суду України **О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ**

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України
(щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України
та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Зважаючи на наявність Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019 (далі — Висновок), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України формально-абстрактна відповідність законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України мають абсолютно формальний та упереджений характер;

усвідомлюючи необхідність субстанційно-онтологічного аналізу для забезпечення від викликів та загроз, які містяться в Законопроекті, а також помилок, вад, недоліків та неузгодженостей, які містяться у Висновку;

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

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо резолютивної частини Висновку.

Заперечення щодо резолютивної частини Висновку

1. Конституційний Суд України базує свій висновок про те, що Законопроект відповідає статті 157 Конституції України,

ураховуючи, що порушується принцип пропорційності. Зокрема, це стосується частин третьої, п'ятої, шостої статті 20, частини другої статті 82, частин другої, шостої, десятої статті 83, частини першої статті 84, частини першої статті 87, частин першої, третьої статті 89, статті 91, частини четвертої статті 94, статті 110, частин другої, п'ятої, шостої статті 111, частини першої статті 135, статей 154, 155, частини першої статті 156 Конституції України.

2. Уже один той факт, що статті 150, 151 Конституції України визначають певну кількість народних депутатів України та передбачають право народних депутатів України, щонайменше сорока п'яти — однієї десятої від конституційного складу Верховної Ради України, на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням та конституційним зверненням, за умов зменшення конституційного складу Верховної Ради України, коли не відбувається домірного зменшення кількості народних депутатів України, ускладнює можливість їх звернення до Конституційного Суду України, що очевидно призводить до обмеження прав і свобод людини і громадянина — зводить Висновок нанівець.

3. Таким чином, висновок, якого дійшов Конституційний Суд України, щодо відповідності Законопроекту статті 157 Конституції України не відповідає дійсності.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 81 Конституції України
(щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень
народного депутата України) (реєстр. № 1027)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
24 грудня 2019 року
№ 9-в/2019

Справа № 2-247/2019(5579/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України(щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії

Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 34–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«1. Внести зміни до статті 81 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:

1) складення повноважень за особистою заявою — з моменту оголошення народним депутатом України такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради України;

2) набрання щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду;

3) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення померлим;

4) припинення його громадянства України або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України у Верховній Раді України, тобто голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України, — з моменту набрання законної сили рішенням суду про встановлення такого факту;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата України зі складу такої фракції;

7) відсутності його без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету

Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії;

8) порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, якщо протягом двадцяти днів із дня виникнення обставин, які призводять до порушення таких вимог, ці обставини ним не усунуто;

9) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України — у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

У разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії його повноваження припиняються достроково за рішенням Верховного Суду.

У разі припинення громадянства України або виїзду народного депутата України на постійне проживання за межі України його повноваження припиняються з моменту ухвалення відповідного рішення Верховною Радою України.

У разі смерті народного депутата України його повноваження припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть, без ухвалення рішення Верховною Радою України.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата України зі складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії з дня прийняття такого рішення.

У разі визнання народного депутата України судом недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим його повноваження припиняються з дня набрання законної сили відповідним рішенням суду“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України дев'ятого скликання Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий

до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

3. Конституційний Суд України, надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статті 157 Конституції України, виходить із такого.

Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

3.1. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, викладеної в мотивувальній частині Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, «утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади» (пункт 8).

Передбачена частиною першою статті 157 Конституції України заборона змінювати Конституцію України, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, є конституційною гарантією збереження як самої сутності таких прав і свобод, їх обсягу та змісту, так і їх захисту. Призначення цієї гарантії полягає в тому, щоб унеможливити будь-яке звуження змісту прав і свобод особи, тому що, як установив Конституційний Суд України, «звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням» (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005). Така конституційна гарантія впливає передусім із принципу прав людини як засади конституційного ладу в Україні, передбаченої приписами статті 3 Конституції України загалом. Конкретизовано цю гарантію, зокрема, в тих приписах частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до

яких «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Означена гарантія збереження самої сутності прав і свобод людини і громадянина є приписом конституційного рівня, що посилює встановлену приписом частини третьої статті 22 Конституції України загальну заборону звужувати їх зміст та обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів.

3.2. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пунктом 1 її частини другої передбачено, що повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі «складення повноважень за особистою заявою — з моменту оголошення народним депутатом України такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради України». Тобто у вказаному пункті вилучено слово «його» та доповнено цей пункт новою словесною конструкцією.

Конституційний Суд України вважає, що вилучення слова «його» не впливає на юридичний зміст пункту і не стосується предмета перевірки — скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Доповнення цього пункту положенням «з моменту оголошення народним депутатом України такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради України» спрямовано на те, щоб зафіксувати в Конституції України той момент часу, з якого настає дострокове припинення повноважень народного депутата України. Таким початковим моментом відліку часу пропонується визнати «момент», коли на пленарному засіданні Верховної Ради України народний депутат України виголосив свою заяву про складення повноважень. Конституційний Суд України констатує, що запропонована зміна не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.3. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України в пункті 2 її частини другої змінено порядок слів у реченні та після слова «вироком» доповнено словом «суду». Такі зміни не впливають на зміст пункту, а отже, є підстави вважати їх такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.4. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пункт 3 її частини другої після слів «безвісно відсутнім» доповнено словами «або оголошення померлим». Конституційний Суд України констатує, що така зміна не пе-

редбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.5. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пункт 4 її частини другої після слова «громадянства» доповнено словом «України». Конституційний Суд України розглядає таку зміну як мовностилістичне уточнення, яке не впливає на зміст припису та не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.6. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пункт 5 її частини другої передбачає, що повноваження народного депутата України припиняються дострокового у разі: «5) встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України у Верховній Раді України, тобто голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України, — з моменту набрання законної сили рішенням суду про встановлення такого факту».

Така зміна до Конституції України є новою підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата України (втрати народним депутатом України мандата). Запропонована в Законопроекті юридична формула містить кілька елементів, що становлять підставу для втрати народним депутатом України мандата:

- 1) «неособисте голосування народним депутатом України»;
- 2) «встановлення судом факту неособистого голосування»; при цьому такий елемент, як «неособисте голосування народним депутатом України», відповідно до тексту запропонованої юридичної формули має два прояви: перший — «голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України», другий — «надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України»;
- 3) час настання дострокового припинення повноважень народного депутата України — «момент набрання законної сили рішенням суду про встановлення факту неособистого голосування народним депутатом України».

Конституційний Суд України зазначає, що припис частини третьої статті 84 Конституції України стосовно особистого голосування на засіданнях Верховної Ради України є юридичним імперативом, тобто беззастережною, категоричною вимогою для народного депутата України, оскільки представник народу

в парламенті має здійснювати свої повноваження особисто. Порушення цієї вимоги є спотворенням сутності представницької демократії. Дія народного депутата України всупереч такій вимозі, безсумнівно, повинна спричиняти його відповідальність як особи, яка вдалася до порушення зазначеного імперативу. Отже, спробу встановити відповідальність народного депутата України за порушення припису частини третьої статті 84 Конституції України можна вважати такою, що має легітимну мету. Водночас запропонована в Законопроекті формула передбачає надання судові повноваження встановити лише сам факт того, мало місце чи ні «неособисте голосування».

Автоматична втрата мандата (без рішення Верховної Ради України) народним депутатом України (дострокове припинення повноважень народного депутата України) на підставі встановлення судом лише самого факту будь-якого «неособистого голосування» — безвідносно до характеру дії (дій) народного депутата України, обставин, за яких такий факт мав місце, без установлення природи особистої участі народного депутата України та без урахування того, що стосовно поведінки народного депутата України можуть виявитися обставини пом'якшувального характеру — не відповідатиме вимозі домірності.

Конституційний Суд України, базуючись на своїй послідовній юридичній позиції, відповідно до якої «обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним)» (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009) та що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають <...> переслідувати легітимну мету, <...> бути <...> пропорційними та обґрунтованими» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016), вважає, що будь-яке втручання в права людини навіть за наявності легітимної мети, всупереч вимозі домірності, неодмінно спричинятиме скасування або обмеження прав і свобод людини.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект є таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

3.7. У запропонованій Законопроектом редакції статті 81 Конституції України, а саме в пункті 6 її частини другої пропонується вилучити слова «виборчого блоку політичних партій».

Конституційний Суд України вважає, що запропонована зміна встановлює на конституційному рівні заборону на утворення виборчих блоків політичних партій, хоча відповідно до Конституції України «виборчий блок політичних партій» є окремим інститутом. Якщо чинна Конституція України передбачає можливість утворення виборчих блоків політичних партій та наявність у парламенті за результатами виборів до Верховної Ради України «депутатської фракції виборчого блоку політичних партій», то тим самим громадяни України можуть реалізувати своє право на «участь в управлінні державними справами», «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади» (частина перша статті 38 Конституції України) не лише у спосіб здійснення активного та пасивного виборчого права — голосуючи на виборах до парламенту за кандидата у народні депутати України, що належить до політичної партії, або виступаючи як кандидат у народні депутати України, що належить до політичної партії. Це рівною мірою означає, що громадяни України не позбавлені права голосувати за кандидата, який належить до «виборчого блоку політичних партій», або права бути самому кандидатом у народні депутати України на виборах від «виборчого блоку політичних партій». Право громадян на участь в управлінні державними справами здійснюється насамперед через вибори: обрані представники народу здійснюють таке право безпосередньо, а всі громадяни — через обраних ними представників. У разі ухвалення запропонованої Законопроект змін до Конституції України громадяни України втратять свої права, які їм прямо або опосередковано гарантовано статтями 38 та 81 Конституції України. Отже, запропонована зміна передбачає скасування прав громадянина України та є такою, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

У запропонованій Законопроект редакції статті 81 Конституції України, а саме у пункті 6 її частини другої пропонується замінити прийменник «із» на «зі» між словами «України» та «складу». Така зміна є мовностилістичною правкою, не впливає на юридичний зміст припису та не стосується предмета перевірки — скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.7.1. Водночас Конституційний Суд України стосовно приписів пункту 6 частини другої статті 81 Конституції України вважає за необхідне зазначити таке.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) (далі — Венеційська Комісія) у 2001 році у

«Зведеному висновку щодо проєкту конституційної реформи в Україні» зазначила, що «пов'язування мандата народного депутата з членством у парламентській фракції або блоці порушує незалежність депутатів та могло бути також неконституційним (наприклад, відносно статей 5 і 79), маючи на увазі, що члени парламенту виступають представниками народу, а не своїх партій. Відповідно до чинної Конституції України статус народного депутата України ґрунтується на глибокій традиції та принципах вільної плюралістичної демократії. З-поміж іншого йдеться про: (а) принцип представництва народу та всієї нації загалом, а не лише якоїсь частини або окремої групи людей чи територіальної частини країни; та (б) свободу волі та її прояв у особі члена парламенту (неімперативний мандат). Доповнення статті 81 новою частиною, другою — як запропоновано, спричинить невідповідність цим двом принципам»; «таке суперечитиме принципів вільного та незалежного мандата. Навіть якщо питання належності до парламентської групи або блоку є відмінним від питання підкорення дисципліні групи або блоку в конкретних ситуаціях, свобода мандата передбачає право депутата керуватися своїми переконаннями. <...> членство в парламентській групі або блоці не має того самого статусу, що його має депутат, обраний народом. Відмінність у цьому має вирішальне значення для парламенту, котрий є представником народу, де депутати підкоряються своїм переконанням та присязі» (CDL-INF(2001)11, стор. 2–3).

У спеціальній доповіді «Про імперативний мандат і подібні практики» 2009 року, ухваленій Радою з демократичних виборів і Венеційською Комісією, зазначено, що «у жодній європейській державі, крім України, не існує імперативного мандата», а вимога стосовно того, щоб депутатам було невільно виходити з будь-якої фракції, є «безсумнівним і кричущим порушенням європейської традиції вільного мандата парламентарів»; через те, що принцип вільного і незалежного мандата становить частину європейської конституційної традиції та є «засадничим принципом, що забороняє імперативний мандат або будь-яку іншу форму політично мотивованого позбавлення представників [народу] їхніх мандатів», він повинен «панувати як наріжний камінь європейського демократичного конституціоналізму» (CDL-AD(2009)027, §§ 11, 37, 39).

Парламентська Асамблея Ради Європи у низці своїх резолюцій та інших документах висловлювала позицію стосовно

практики застосування статті 81 Конституції України в питанні дострокового припинення повноважень народного депутата України у випадках зміни ним політичної належності. Так, Парламентська Асамблея Ради Європи, зокрема, у Резолюції «Політична криза в Україні» від 29 січня 2004 року № 1364 (2004) закликала «при зміні Конституції України — повністю взяти до уваги рекомендації Венеційської Комісії, зокрема, переглянути свою позицію стосовно імперативного мандата своїх народних депутатів» (§ 11.3); у Резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 25 січня 2017 року № 2145 (2017) наголосила, що «Асамблея висловлює своє занепокоєння з приводу того факту, що стаття 81 Конституції України дозволяє позбавляти мандата члена парламенту, який змінює свою лояльність до партії або фракції на користь іншої, ніж та, за якою його було обрано» (§ 11).

Крім того, у документі AS/Mon(2018)06 від 18 травня 2018 року зазначено, що «Асамблея, як і Венеційська Комісія, неодноразово висловлювали своє занепокоєння з приводу наявності *de facto* імперативного мандата, що суперечить європейським стандартам представницького мандата» (Інформаційна записка співдоповідача Комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи з виконання обов'язків і зобов'язань державами — членами Ради Європи за наслідками візиту до Києва для з'ясування фактів 19–21 березня 2018 року, § 5).

В узагальненому вигляді наведені позиції європейських інституцій полягають, зокрема, в тому, що «<...> принцип вільного політичного мандата та його вислід — заборона будь-якого імперативного мандата — становлять основу представницької демократії» (Доповідь про відкриття мерів та обраних місцевих представників. Ухвалено Радою з питань демократичних виборів та Венеційською Комісією. 21–22 червня 2019 рік, CDL-AD(2019)011 rev, § 13).

3.8. У запропонованій в Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пункт 7 її частини другої передбачає, що повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі: «7) відсутності його без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії».

Така запропонована до Конституції України зміна містить нову підставу дострокового припинення повноважень народного

депутата України (втрата народним депутатом України мандата). Така підстава так само впливає із мети, визначеної в пояснювальній записці до Законопроєкту, зокрема — «забезпечення парламентської дисципліни».

Досліджуючи запропоновану зміну до Конституції України на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України засновує свою позицію на підходах, застосованих щодо права на вільні вибори, захищеного відповідними статтями Конституції України, що визначають конституційний лад України, та приписом статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Із сукупності зазначених принципів Конституції України та Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року впливає право особи бути кандидатом у народні депутати України на виборах та право за результатами виборів здійснювати владу як обраний народом представник у парламенті.

Конституційний Суд України вважає, що запропонована вимога стосовно «відсутності на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії» не є домірною переслідуваною метою, природа санкції має відповідати тяжкості правопорушення. Крім того, застосоване в Законопроєкті поняття «без поважних причин» має оцінний характер, що не відповідає критеріям чіткості, однозначності, передбачності, як того вимагає юридична визначеність — складова принципу верховенства права. Позбавлене юридичної визначеності на конституційному рівні це поняття є вразливим щодо можливості його дискреційного застосування (а в окремих випадках — свавільного) парламентською більшістю на свою користь та на шкоду меншості вже на рівні звичайних законів. Принцип домірності вимагає того, щоб як засоби забезпечення парламентської дисципліни застосовувалися, залежно від обставин, більш м'які дисциплінарні санкції, а не санкція, що їй запропоновано в Законопроєкті у вигляді дострокового припинення повноважень народного депутата України. Запропонована зміна з огляду на наведені юридичні аргументи не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.9. Запропонованою у Законопроєкті редакцією статті 81 Конституції України у пункті 8 її частини другої пропонується мовностилістична перебудова речення пункту 5 частини другої

статті 81 Конституції України, що не впливає на зміст припису та не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.10. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пункт 9 її частини другої не зазнав змін порівняно з приписом пункту 7 частини другої статті 81 Конституції України, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.11. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України у її частині третій після слів «повноважень Верховної Ради України» запропоновано замінити прийменник «в» на «у», що не впливає на юридичний зміст припису та не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.12. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пропонується її частину четверту викласти так: «У разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії його повноваження припиняються достроково за рішенням Верховного Суду».

Запропонована зміна передбачає нову процедуру дострокового припинення повноважень народного депутата України, відповідно до якої за двома підставами — «у разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності» та «у разі відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії» — рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України ухвалюватиме Верховний Суд.

Оскільки Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропонована зміна до Конституції України, яка передбачає, що повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі «відсутності його без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії», не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, то немає потреби досліджувати питання щодо процедури дострокового припинення повнова-

жень народного депутата України за рішенням Верховного Суду в таких випадках.

3.13. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України її частину п'яту пропонується викласти так: «У разі припинення громадянства України або виїзду народного депутата України на постійне проживання за межі України його повноваження припиняються з моменту ухвалення відповідного рішення Верховною Радою України». Запропонована зміна за своїм юридичним змістом є аналогічною припису частини четвертої статті 81 Конституції України, а отже, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.14. У запропонованій в Законопроекті редакції статті 81 Конституції України її частину шосту пропонується викласти в такій редакції: «У разі смерті народного депутата України його повноваження припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть, без ухвалення рішення Верховною Радою України». Запропонована зміна спрямована на удосконалення процедури дострокового припинення повноважень народного депутата України у випадку, передбаченому пунктом 9 статті 81 Конституції України у редакції, запропонованій Законопроектом, а отже, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.15. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України пропонується зміни до її частини сьомої, що передбачають виключення слів «виборчого блоку політичних партій», а також заміну прийменника «із» на «зі». Конституційний Суд України висловив свою позицію щодо таких змін вище.

3.16. У запропонованій у Законопроекті редакції статті 81 Конституції України її частину восьму пропонується викласти в такій редакції: «У разі визнання народного депутата України судом недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим його повноваження припиняються з дня набрання законної сили відповідним рішенням суду». Запропонована зміна стосується юридичної процедури дострокового припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктом 3 частини другої статті 81 Законопроекту та пунктом 3 частини другої статті 81 Конституції України, а отже, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4. Конституцію України не може бути змінено, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушен-

ня територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані пунктом 1 Законопроекту зміни не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такими, що відповідають в цьому аспекті вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

5. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

«2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Пункт 2 Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

6. Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

7. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статті 81 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Законопроект про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Законопроект про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 24, 2019 No. 9-в/2019 in the case upon the constitutional appeal by the Verkhovna Rada for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of powers of the People's Deputy) (Reg. No. 1027) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

The Verkhovna Rada appealed to the Constitutional Court with a request to provide an opinion on the conformity of the draft law on introducing amendments to Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of powers of the People's Deputy) (Reg. No. 1027) (hereinafter — the draft law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

The wording of Article 81.2.1 of the Constitution, proposed in the draft law, stipulates that the authority of a People's Deputy of Ukraine terminates prior to the expiration of the term in the event of «resignation through a personal statement — from the moment of the announcement by the People's Deputy of such a statement at the plenary session of the Verkhovna Rada of Ukraine». That is, the word «his» was deleted in this clause and it was supplemented with the new verbal construction.

The Constitutional Court considers that the removal of the word «his» does not affect the legal content of the paragraph and does not concern the subject of the review — the abrogation or restriction of human and citizen's rights and freedoms. Supplementing this clause by the provision «from the moment of the announcement by the People's Deputy of such a statement at the plenary session of the Verkhovna Rada» is aimed at fixing in the Constitution the moment when the termination of the term of office of the People's Deputy occurs. This initial moment of time is suggested to be the «moment» when the People's Deputy makes his/her statement of resignation at a plenary session of the Verkhovna Rada. The Constitutional Court notes that the proposed amendment does not envisage the abrogation or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and therefore, meets the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The wording of Article 81.2.5 of the Constitution proposed in the draft law stipulates that the powers of the People's Deputy shall be early terminated in the case of: «5) the establishment by a court of the fact of a non-personal vote by People's Deputy in the Verkhovna

Rada, i.e. voting by a People's Deputy instead of another People's Deputy or providing the opportunity by People's Deputy to vote instead of him, from the moment of entry into force of a court decision establishing such a fact».

Such a change to the Constitution is a new basis for early termination of the powers of the People's Deputy (loss of the People's Deputy mandate). The legal formula proposed in the draft law contains several elements that constitute the basis for the loss of a parliamentary mandate.

The Constitutional Court notes that the prescription of Article 84.3 of the Constitution concerning personal voting at the sessions of the Verkhovna Rada is the legal imperative, that is, an unconditional, categorical requirement for People's Deputy, since the representative of the people in parliament must exercise his powers personally.

Automatic termination of the mandate (without a decision of the Verkhovna Rada) by the People's Deputy (early termination of the powers of the People's Deputy) on the basis of establishing by the court of the fact of any «non-personal vote» only — irrespective of the nature of the action (actions) of the People's Deputy, the circumstances in which such fact had place without establishing the nature of the personal involvement of a People's Deputy and without considering that mitigating circumstances may arise in relation to the behaviour of a People's Deputy — will not meet the requirement of proportionality.

The wording of Article 81.2.6 of the Constitution proposes to remove the words «electoral bloc of political parties».

The Constitutional Court considers that the proposed amendment establishes at the constitutional level a ban on the formation of political parties electoral blocs, although under the Constitution the «political parties electoral bloc» is a separate institution. If the current Constitution provides for the possibility of forming political parties' electoral blocs and having a «parliamentary faction of political parties» in the parliamentary elections, then citizens can exercise their right to «participate in the administration of state affairs», «freely choose and to be elected to the state authorities» not only as a way of exercising active and passive suffrage — by voting in the parliamentary elections for a candidate for People's Deputies who belongs to a political party or running as a candidate to People's Deputy of Ukraine belonging to a political party».

The wording of Article 81.2.77 of the Constitution proposed in the draft law stipulates that the powers of the People's Deputy of

Ukraine shall be early terminated in the case of: «7) his/her absence without valid reasons at one-third of the plenary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine and/or the meetings of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine of which he/she is a member, during one regular session».

Such amendment to the Constitution contains a new ground for early termination of the powers of a People's Deputy (loss of a People's Deputy mandate). This ground also follows from the purpose set out in the explanatory note to the draft law, in particular to «ensure parliamentary discipline».

The Constitutional Court considers that the proposed requirement concerning «the absence at one-third of the plenary sessions of the Verkhovna Rada and/or the meetings of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine of which he/she is a member, during one regular session» is not proportionate to the aim, and the nature of the sanction should correspond to the gravity of the offense. In addition, the concept of «without valid reason» used in the draft law is of evaluation character, which does not meet the criteria of clarity, consistency, predictability, as required by legal certainty, which is a component of the rule of law principle. Deprived of legal certainty at the constitutional level, this notion is vulnerable as to the possibility of its discretionary application (and in some cases arbitrary) by a parliamentary majority to its advantage and to the detriment of a minority, at the level of ordinary laws. The principle of proportionality requires that as a means of securing parliamentary discipline, lenient disciplinary sanctions should be applied, as appropriate, rather than the sanction proposed in the draft law in the form of early termination of the powers of a People's Deputy. The proposed amendment in the light of the above legal arguments does not meet the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The wording of Article 81.4 of the Constitution proposed in the draft law stipulates to read as follows: «In case of violation of the requirements for incompatibility of the deputy mandate with other activities, absence of a People's Deputy without valid reasons at one-third of the plenary sessions of the Verkhovna Rada and/or meetings of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine of which he/she is a member, during one regular session, his/her powers shall be early terminated by a decision of the Supreme Court».

The proposed amendment provides for a new procedure for early termination of the mandate of the People's Deputy, according to which based on two grounds — «in case of violation of the requirements

for incompatibility of the mandate with other activities» and «in the absence of a People's Deputy without valid reasons at one-third of the plenary sessions of the Verkhovna Rada and/or meetings of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine of which he/she is a member, during one regular session» — the decision on early termination of powers of the People's Deputy of Ukraine will be adopted by the Supreme Court.

Since the Constitutional Court concluded that the proposed amendment to the Constitution, which provides that the powers of a People's Deputy shall be early terminated in the event of «his absence without valid reasons at one-third of the plenary sessions of the Verkhovna Rada and/or meetings of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine of which he/she is a member, during one regular session», does not meet the requirements of Article 157.1 of the Constitution, there is no need to examine the issue of the procedure for early termination of the powers of the People's Deputy by decision of the Supreme Court in such cases.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the draft law on introducing amendments to Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of powers of the People's Deputy) (reg. no. 1027) does not meet the requirements of Article 157.1 of the Constitution, and meets the requirements of Articles 157.2 and 158 of the Constitution.

References:

Opinion of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-v/2019 dated December 16, 2019;

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

№ 5-рп/2005 dated September 22, 2005;

No. 26-рп/2009 dated October 19, 2009;

№ 2-рп/2016 dated June 1, 2016.

Consolidated Opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project» (CDL-INF(2001)11 of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission);

Special report on the Imperative Mandate and Similar Practices dated 2009 adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission CDL-AD(2009)027;

Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Political Crisis in Ukraine dated January 29, 2004 No. 1364 (2004);

Resolution of the Council of Europe Parliamentary Assembly on the Functioning of Democratic Institutions in Ukraine dated 25 January 2017 No. 2145 (2017);

Information note from the Co-rapporteur of the Council of Europe Parliamentary Assembly Committee on the Duties and Obligations of Council of Europe member states following the visit to Kyiv to clarify the facts on March 19–21, 2018;

Public Report on the recall of mayors and local elected representatives adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, June 21–22, 2019, CDL-AD(2019)011 rev.

Separate opinion:

Judge S. Holovaty expressed his concurring opinion.

ЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 81 Конституції України
(щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень
народного депутата України) (реєстр. № 1027)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа № 2-247/2019(5579/19)
(Висновок Конституційного Суду України № 9-в/2019
від 24 грудня 2019 року)

1. Я голосував за ухвалене Конституційним Судом України (далі — Конституційний Суд або Суд) рішення з огляду на те, що його резолютивна частина вповні збігається з поданою мною, як суддею-доповідачем у цій справі, пропозицією. Однак, зважаючи на те, що до його мотивувальної частини увійшла лише частина пропонованого мною обґрунтування, нижче викладаю юридичну позицію, на підставі якої я дійшов висновків щодо невідповідності окремих елементів Законопроєкту вимогам припису частини першої статті 157 Конституції України (далі — Конституції).

А. Щодо загальних критеріїв перевірки Законопроєкту на відповідність вимогам статті 157 Конституції

2. Я вважаю, що здійснення Конституційним Судом перевірки Законопроєкту на відповідність вимогам статті 157 Конституції скеровує Суд у такому напрямку. Частина перша цієї статті не дозволяє змінювати Конституцію, якщо зміни: 1) передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; 2) спрямовані на ліквідацію незалежності України; 3) спрямовані на порушення територіальної цілісності України. Частина друга цієї статті не дозволяє змінювати Конституцію в умовах воєнного або надзвичайного стану. Отже, Законопроєкт підлягає перевірці на відповідність кожній із чотирьох заборон, установлених приписами статті 157 Конституції загалом.

2.1. Передбачена частиною першою статті 157 Конституції заборона її змінювати, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, є конституційною гарантією збереження як самої сутності таких прав і свобод,

їх обсягу та змісту, так і їх захисту. Призначення цієї гарантії полягає в тому також, щоб унеможливити будь-яке уменшення, звуження, урізання захисту основоположних прав і свобод, що їх утвердила сама Конституція України, адже, як установив Конституційний Суд України, «звуження змісту прав і свобод є їх обмеженням» (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005). Така конституційна гарантія органічно впливає передовсім із принципу прав людини як засади конституційного ладу України, передбаченої загалом приписами статті 3 Конституції. Конкретизація ж цієї гарантії здобула своє вираження, зокрема в тих приписах статті 3 Конституції, відповідно до яких «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Означена гарантія збереження самої сутності прав і свобод людини і громадянина є приписом конституційного рівня, що істотно підсилює встановлену приписом частини третьої статті 22 Конституції загальну заборону звужувати їх зміст та обсяг при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів.

Зазначені приписи статей 3, 22 і 157 Конституції, утверджуючи на національному рівні права людини й основоположні свободи, системно творять українську конституційну цінність, котру в національному конституційному правопорядкові втілено як одну з тріади європейських цінностей, що як «спільна європейська спадщина» становлять основу сучасного європейського правопорядку у вигляді імперативів людських прав, правдивої демократії та правовладдя. Інші дві складові тріади європейських цінностей як імперативів так само втілено в українському конституційному правопорядкові, й вони водночас є українськими конституційними цінностями: імператив правдивої демократії як засаду конституційного ладу в Україні встановлено статтею 1 Конституції («Україна є <...> демократична <...> держава»), а імператив правовладдя — частиною першою статті 8 Конституції («В Україні визнається і діє принцип верховенства права»).

Демократія, людські права та правовладдя як українські конституційні цінності підтверджують відданість України духовним і моральним цінностям, ідеалам і принципам, що є спільним надбанням європейських народів, держави яких об'єдналися в тісний союз шляхом членства в Раді Європи. Держави-засновниці Ради Європи в преамбулі її Статуту від 5 травня 1949 року

(далі — Статут) як установчого документа зазначили, що духовні й моральні цінності, на яких засновано цю міжнародну організацію, є «істинним джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, що є принципами, які становлять підвалини кожної правдивої демократії». Згідно зі статтею 1 Статуту метою створення Ради Європи є «досягнення тіснішого єднання між її членами задля збереження й утілення в життя ідеалів і принципів, що становлять їхню спільну спадщину». У статті 3 Статуту визначено умови членства в цій організації, що мають характер міжнародного юридичного зобов'язання для країни-учасниці Статуту: «Кожен член Ради Європи повинен визнати принципи — верховенства права та здійснення всіма особами, що перебувають під його юрисдикцією, прав людини й основоположних свобод, і має щиро та ефективно співпрацювати в досягненні мети Ради Європи». Верховна Рада України, «підтверджуючи відданість України ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів, та враховуючи, що інтереси збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу потребують більш тісного єднання між усіма європейськими країнами», 31 жовтня 1995 року ухвалила Закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» № 398/95–ВР.

Відповідно до Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (частина перша статті 9). Цей припис як одна із засад конституційного ладу України означає, що зобов'язальна сила міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, безпосередньо походить із Конституції України та є наслідком перетворення міжнародного права на національне, коли держава в такий спосіб створює юридичні умови для застосування органами державної влади (насамперед судами) приписів міжнародного права. Унаслідок цього особа може використовувати приписи такого міжнародного договору, звертаючись до судів або адміністративних органів. Саме на досягнення цього спрямовано, зокрема, припис статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477–IV, відповідно до якого суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та практику Європейського суду з прав людини (далі —

ЄСПЛ) як джерело права. До актів міжнародного права, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, в контексті цього конституційного провадження належать також: Конвенція та відповідні протоколи до неї, чим було визнано обов'язковою для України «юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції» (Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97–ВР зі змінами); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, зобов'язання за яким Україна підтвердила після проголошення незалежності (Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року № 1543–ХІІ).

Б. Щодо «моменту», з якого настає втрата депутатського мандата

3. У запропонованій в Законопроекті редакції статті 81 Конституції України **пункт 1** її частини другої передбачає, що повноваження народного депутата України припиняються дострокового у разі **«складення повноважень за особистою заявою — з моменту оголошення народним депутатом України такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради України»**.

Запропоноване доповнення до цього пункту має на меті зафіксувати в Конституції той часовий орієнтир, від якого провадиться відлік часу, коли настає дострокове припинення повноважень народного депутата України, і такою початковою точкою відліку часу пропонується визнати «момент», коли на пленарному засіданні Верховної Ради України народний депутат України виголосив свою заяву про складення повноважень. За чинним конституційним порядком дострокове припинення повноважень народного депутата України за його особистою заявою здійснюється у спосіб ухвалення окремого рішення Верховної Ради України, що передбачено приписом частини четвертої статті 81 Конституції. Як впливає із припису частини другої статті 222 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами, ухваленню такого рішення у формі постанови передують розгляд цього питання комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту, та внесення цим комітетом до Верховної Ради України відповідного

подання. Чинний конституційний порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України за особистою заявою дозволяє, з одного боку, забезпечити вільне волевиявлення самого народного депутата України щодо припинення його депутатських повноважень, а з другого — дає можливість парламентові як колегіальному органу перед ухваленням рішення з'ясувати, чи не було тиску на народного депутата України або чи не існувало будь-якої іншої причини, яка спонукала би до подання заяви не з його волі. Часовий проміжок, відлік якого починається від моменту оголошення народним депутатом України заяви про складення ним повноважень та триває до ухвалення парламентом рішення й чому передує можливість перевірки, чи подана заява є насправду вільним волевиявленням особи, свого роду гарантією захисту народного депутата України. Подання народним депутатом України особистої заяви про складення повноважень юридично означає відмову від суб'єктивного права й розв'язання питання щодо цього. Розгляд такого питання має здійснюватися за процедурою, наближеною до судової, оскільки йдеться про ситуацію, коли, як зазначив ЄСПЛ, «особа є стороною врегулювання [питання], що досягається за процедурою, наближеною до судової» (*Case of Deweer v. Belgium, application no. 6903/75, 27 February 1980, § 49*). Якщо процедура є саме такою, то особа має можливість реалізувати належне їй право викласти свою позицію (*the right to be heard*), що є неодмінною умовою при ухваленні рішень, які стосуються прав та інтересів особи. Відповідно до практики ЄСПЛ відмова від суб'єктивного права (в контексті статті 6 Конвенції) допустима лише за умови, що така відмова є вільною, тобто має бути очевидним, що не існує жодного примусу щодо особи в питанні відмови від свого права (*Case of Deweer v. Belgium, application no. 6903/75, 27 February 1980, §§ 48–54*).

З огляду на викладене запропонована в Законопроекті зміна до пункту 1 частини другої статті 81 Конституції України, яка передбачає, що повноваження народного депутата України припиняються достроково «з моменту оголошення народним депутатом України такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради України», не допускає будь-якого проміжку часу, протягом якого можна було б на цьому засіданні заслухати самого народного депутата України, з'ясувати характер його волевиявлення стосовно наявності або відсутності примусу або інших обставин, що вказують на відмову від суб'єктивно-

го права не з волі особи. Такий порядок настання юридичних наслідків за оголошеною народним депутатом України заявою про складання ним повноважень достроково, змінюючи чинний конституційний порядок у цьому питанні, не гарантує його вільного волевиявлення.

В. Щодо «неособистого» голосування

4. У Законопроекті запропоновано викласти пункт 5 частини другої статті 81 Конституції в редакції такого змісту: **«5) встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України у Верховній Раді України, тобто голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України, — з моменту набрання законної сили рішенням суду про встановлення такого факту».**

4.1. Така запропонована до Конституції зміна є новою порівняно з тими, що вже існують, підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата України (втрати народним депутатом України мандата). Запропонована в Законопроекті юридична формула містить кілька елементів, що становлять підставу для втрати народним депутатом України свого мандата: 1) «неособисте голосування народним депутатом України»; 2) «встановлення судом факту неособистого голосування»; 3) час настання дострокового припинення повноважень народного депутата України — «момент набрання законної сили рішенням суду про встановлення факту неособистого голосування народним депутатом України». При цьому такий елемент, як «неособисте голосування народним депутатом України», відповідно до тексту пропонуваної юридичної формули має два прояви: перший — «голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України», другий — «надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України».

4.2. Установлена приписом частини третьої статті 84 Конституції України заборона народному депутату України голосувати на засіданнях Верховної Ради України не особисто є юридичним імперативом, тобто беззастережною, категоричною вимогою, позаяк представник народу в парламенті має здійснювати свої повноваження особисто, а не через колег-депутатів. Порушення цієї вимоги є спотворенням сутності представницької демокра-

тії. Унаслідок дії депутата всупереч такій вимозі, безсумнівно, має наставати його відповідальність як особи, яка вдалася до порушення зазначеного імперативу. Отже, спробу встановити відповідальність народного депутата України за порушення припису частини третьої статті 84 Конституції України можна вважати такою, що має легітимну мету. Водночас запропонована в Законопроекті формула передбачає надання судові повноваження встановити лише сам факт того, мало місце чи ні «неособисте голосування». Відкритим лишається питання, в рамках якої судової юрисдикції здійснюватиметься розв'язання такого питання та встановлення такого «факту» з огляду на те, що до видів судочинства, в рамках яких здійснюється встановлення факту, належать цивільне й кримінальне, а адміністративне судочинство такого провадження не передбачає. При цьому залишається поза увагою питання встановлення судом тієї міри серйозності вчинку депутата, яка виправдовувала би застосування до нього пропонованою конституційною зміною саме граничного покарання у вигляді позбавлення депутатського мандата, а не притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Адже встановлення лише факту «неособистого голосування» не може бути достатньою підставою для притягнення особи до відповідальності без установлення, з-поміж іншого, природи й ступеня вини/провини особи. Передусім це стосується того гіпотетичного випадку, що його містить такий елемент запропонованої в Законопроекті зміни, як «надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України».

З огляду на викладене порушення народним депутатом України встановленої приписом частини третьої статті 84 Конституції заборони голосувати на засіданнях Верховної Ради України не особисто, безумовно, не виключає застосування до члена парламенту відповідних санкцій. Залежно від різноманітності обставин, за яких може мати місце таке порушення, та характеру особистої участі (тяжкості вини/провини) самого суб'єкта правопорушення за цих обставин санкції можуть бути дисциплінарної, адміністративної або навіть кримінальної природи. Проте автоматична втрата мандата народним депутатом України (дострокове припинення повноважень народного депутата України) на підставі встановлення судом лише самого факту будь-якого «неособистого голосування» — безвідносно до характеру дії (дій) самого депутата, контексту обставин, за яких

такий факт мав місце, без установлення характеру особистої участі самого депутата в усьому цьому, без урахування того, що стосовно поведінки депутата можуть виявитися обставини пом'якшувального характеру — на моє переконання, не відповідає вимозі домірності.

Якщо виходити з послідовної юридичної позиції Суду, відповідно до якої «обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним)» (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009), та що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають <...> переслідувати легітимну мету, <...> бути <...> пропорційними та обґрунтованими» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016), то є всі підстави стверджувати, що будь-яке втручання в права людини навіть за наявності легітимної мети, якщо воно не відповідає вимозі домірності, неодмінно спричинятиметься до скасування або обмеження прав і свобод людини. А таке є несумісним із установленими Конституцією України імперативами правдивої демократії (стаття 1), людських прав (стаття 3), правовладдя (стаття 8). Відповідно — таке при внесенні змін до Конституції суперечитиме вимозі частини першої її статті 157.

Г. Щодо «виборчого блоку політичних партій»

5. У Законопроекті міститься зміна, яка полягає в пропозиції вилучити із **пункту 6** частини другої статті 81 Конституції України слова «**виборчого блоку політичних партій**».

Запропонована зміна по суті матиме наслідком установлення на конституційному рівні заборони на утворення виборчих блоків політичних партій, хоча відповідно до чинного припису Конституції «виборчий блок політичних партій» є окремим інститутом. Якщо чинна Конституція передбачає можливість утворення виборчих блоків політичних партій та наявність у парламенті за результатами виборів до Верховної Ради України «депутатської фракції виборчого блоку політичних партій», то тим самим громадяни України можуть реалізувати своє право на «участь в управлінні державними справами», «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади» (частина перша статті 38 Конституції) не лише в спосіб здійснення активного

та пасивного виборчого права — голосуючи на виборах до парламенту за кандидата у народні депутати України, що належить до політичної партії, або виступаючи як кандидат у народні депутати України, що належить до політичної партії, а й рівною мірою — що вони не позбавлені права голосувати за кандидата, що належить до «виборчого блоку політичних партій», або права бути самому кандидатом у народні депутати України на виборах від «виборчого блоку політичних партій». Право громадян на участь в управлінні державними справами здійснюється насамперед через вибори: обрані представники народу здійснюють таке право безпосередньо, а всі громадяни — через обраних ними представників. У разі ухвалення запропонованої в Законопроекті зміни до Конституції України громадяни України втратять свої права, які їм натепер прямо або опосередковано гарантують статті 38 і 81 Конституції. Отже, означена пропозиція передбачає скасування прав окремого громадянина України, що є несумісною з відповідною вимогою припису частини першої статті 157 Конституції.

Конституція гарантує громадянам України, зокрема, «право на свободу об'єднання у політичні партії <...> для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів» (частина перша статті 36). Відповідно до припису частини першої статті 15 Конституції «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності». Цей припис є однією із засад конституційного ладу України. До того ж, як зазначено в Конституції, «політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян» (перше речення частини другої статті 36). Наслідком гарантованих Конституцією багатоманітного характеру суспільного життя в політичному, економічному та ідеологічному аспектах і свободи громадян України об'єднуватися в політичні партії, передовсім, із метою брати участь у виборах (перше речення другої частини статті 36), є різноманітність у суспільстві політичних течій, представлених політичними партіями, що користуються неоднаковим рівнем підтримки з боку різних верств суспільства. Політичні партії, що не мають значної підтримки, за чинної редакції припису пункту 6 частини другої статті 81 Конституції мають можливість об'єднатися у «виборчий блок політичний партій», щоби брати участь у виборах та в разі перемоги ввести своїх кандидатів у народні депутати України до парламенту з

метою представлення в ньому «політичної волі громадян», сформованої за «політичними, економічними, соціальними, культурними та іншими інтересами» відповідної частини суспільства. У політичному житті стається так, що обрані до парламенту представники народу, які належать до конкретної політичної партії або й навіть до «виборчого блоку політичних партій», можуть опинитися в парламентській меншості. Проте, навіть належачи до такої меншості (тобто перебуваючи в опозиції до правлячої більшості), вони, як депутати «фракції виборчого блоку політичних партій», усе-таки мають можливість у різний спосіб донести до суспільства (виразити) «політичну волю громадян» відповідної частини суспільства.

Можливість функціонування опозиції є важливою властивістю парламентарної демократії. За визначенням Міжнародної комісії юристів, яка при Економічній і соціальній раді ООН (ЕКОСОП) має консультативний статус, опозиція по суті означає «оспорювання виборцями самої влади та джерел її правомочності в рамках держави, і таке оспорювання є бажаним — не лише для того, щоб застосувати стримування по відношенню до здійснення влади правлячою партією, що в протилежному випадку може тяжіти до свавільного способу її здійснення, і до того, що не беруться до уваги погляди груп, які належать до меншості, а й для того, щоб забезпечити гарантоване обговорення і вивчення заходів, що їх пропонує влада, в усіх їхніх важливих аспектах ще до того, як вони стануть законодавством» (*The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age: report on the proceedings of the South-east Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, Thailand, February 15–19, 1965. — Geneva, Switzerland: [International Commission of Jurists, 1965], p. 48*). Щодо питання функціонування опозиції в умовах представницької демократії Міжнародна комісія юристів виходила з того, що за наявності невдоволення частини суспільства «найкращим і найефективнішим висловленням такого невдоволення є голос опозиції в парламенті» (*Ibidem*, p. 49). У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1601 (2008) зазначено, що «право на формування політичної опозиції слід розглядати як провідний елемент правдивої демократії» (*Resolution 1601(2008) on procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament.Doc. 11465rev. 3 January 2008, § 4*). За висновками Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) (далі — Венеційська Комісія), «опозиція є невідокрем-

ним компонентом будь-якої демократичної політичної системи» (*Report on the role of the opposition in a democratic parliament. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session. 15–16 October 2010. Study no. 497/2008. CDL-AD(2010)025, § 9*).

У межах українського конституційного правопорядку можливість і свободу діяльності парламентської опозиції гарантовано приписами статей 34, 36, 71 Конституції. Політичні партії, що представляють інтереси (політичну волю громадян) незначної частини суспільства, об'єднуючись у виборчий блок політичних партій, мають більше шансів подолати прийнятний для правдивої демократії виборчий бар'єр та мати своїх представників у парламенті, навіть якщо їх буде меншість. Скасування гарантованої Конституцією можливості політичним партіям об'єднуватися у виборчий блок порушує принцип політичної багатоманітності як засаду конституційного ладу в Україні та створює загрозу для повноцінного функціонування опозиції в умовах представницької демократії. З огляду на зазначене я вважаю, що аналізована пропозиція щодо зміни Конституції є такою, що передбачає обмеження прав і свобод громадян України.

Г. Щодо «імперативного мандата»

6. Припис пункту 6 частини другої статті 81 Конституції, що в Законопроекті залишено в незміненому вигляді, вже був предметом перевірки Конституційним Судом на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції щодо скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Утім, є доконечною потреба додаткового дослідження цього припису — як елемента Законопроекту — з огляду на низку вагомих підстав конституційного характеру.

6.1. Венеційська Комісія у своїй Доповіді «Про конституційну поправку» дійшла висновку, що внесення змін до приписів національних конституцій з питань основоположних прав має відбуватися «з додержанням суворих вимог щодо того, щоб не послабити функцію, надану цим приписам для захисту інтересів особи або меншости від волі або примх більшости. Понад те, такі національні процеси внесення змін [до Конституції] мають враховувати зобов'язання за міжнародним правом, а також ту легітимну роль національних і міжнародних судів, яку вони відіграють у розвиткові та захистові людських прав» (*Report on the Constitutional Amendment. Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session. 11–12 December 2009. CDL-AD(2010)001, § 177*).

6.2. Згідно з міжнародним правом у ділянці людських прав здійснення мандата особою, що її на законних підставах обрано до представницького органу як представника народу в парламенті, є вислідом пасивного виборчого права особи — бути кандидатом на виборах, бути обраним. Таке право впливає зі статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Практика ЄСПЛ однозначно вказує на те, що права, які впливають зі статті 3 Першого протоколу до Конвенції, не зведено лише до активного виборчого права (право голосувати) і пасивного виборчого права (права бути обраним), а включають також «право особи посідати владу як член парламенту, як тільки її обрано народом» (*Case of M. v. the United Kingdom, application no. 10316/83. Decision of 7 March 1984 on the admissibility of the application; Case of Ganchev v. Bulgaria, application no. 28858/95. Decision of 25 November 1996 on the admissibility of the application; Case of Sadak and others v. Turkey (No. 2), applications nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95. Judgment of 11 June 2002. Final. 06/11/2002*). Підгрунтя такого юридичного підходу ЄСПЛ полягає в тому, що матеріальний зміст права на вільні та справедливі вибори, захищеного статтею 3 Першого протоколу до Конвенції, сходиться нанівець, якщо юридичний захист цього права не поширюється на обраних народом представників під час виконання ними своїх обов'язків від імені виборців. Як зазначив ЄСПЛ, «протилегний підхід до цього питання перетворить право бути обраним на безглуздя» (*Case of M. v. the United Kingdom, application no. 10316/83. Decision of 7 March 1984*). Отже, сфера дії статті 3 Першого протоколу до Конвенції поширюється на дострокове припинення повноважень народного депутата України також на підставі, передбаченої приписом пункту 6 частини другої статті 81 Конституції України.

6.3. Практика ЄСПЛ також вказує на те, що гарантовані статтею 3 Першого протоколу до Конвенції права не є абсолютними, можуть зазнавати непрямих обмежень, стосовно чого держави мають широкий простір у питанні визначення своїх дій (*States enjoy a wide margin of appreciation*). Проте у цьому питанні висунуто неодмінні умови, а саме: обмеження мають бути правомірними, переслідувати легітимну мету та бути домірними. Отже, у цьому контексті слід з'ясувати, чи є правомірною підстава дострокового припинення повноважень народного депутата України, визначена в Законопроекті приписом пункту 6 частини другої статті 81 Конституції, чи переслідує така підстава

легітимну мету та чи є така підстава домірною стосовно переслідуваної мети.

6.4. Аналізуючи зміст припису пункту 6 частини другої статті 81 Конституції, слід виходити з того, що все, що стосується гарантій здійснення народним депутатом України своїх повноважень та його виключних прав (прерогатив), становить серцевину демократії та всіх проявів її функціонування. З огляду на це припис пункту 6 частини другої статті 81 Конституції безпосередньо відображається на такій ознаці Української держави, що статтею 1 Конституції України визначено загалом як «демократична», а конкретно — на інститутіві представницької демократії та інститутіві вільного депутатського мандата.

У статті 81 Конституції формально не встановлено «імперативного мандата». Проте, якщо дострокове припинення повноважень народного депутата України здійснюється «за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії» (йдеться про випадки, коли народний депутат України, обраний від певної політичної партії, не ввійшов до складу депутатської фракції цієї політичної партії або вийшов зі складу такої фракції), то постає питання, чи запроваджений статтею 81 Конституції порядок не звужує (не обмежує) можливості народного депутата України бути незалежним, адже, щоб не втратити мандат, він вимушений не змінювати своєї політичної належності.

Як зазначено в пояснювальній записці до Законопроєкту, одним із головних аспектів його мети є «забезпечення парламентської дисципліни». У цьому контексті сумнівів щодо легітимності переслідуваної Законопроєктом мети не виникає, позаяк держава може запроваджувати юридичні засоби, щоб запобігти порушенням партійної дисципліни. Однак такі засоби мають бути домірними щодо переслідуваної мети. У Доповіді 2015 року «Про виключення з парламенту правопорушників», ухваленій спільно Радою з питань демократичних виборів та Венеційською Комісією, зазначено, що «втрату депутатського мандата слід <...> розглядати як обмеження права на вільні вибори», а тому на таке обмеження поширюються певні вимоги, зокрема: «воно має бути засноване на чітких нормах права, переслідувати легітимну мету та відповідати принципіві домірності»; «домірність <...> вимагає, щоб було взято до уваги такі елементи, як природа правопорушення, його тяжкість та/або міра покарання» [*Report on Exclusion of Offenders from Parliament. Adopted by the Council of Democratic Elections at its 52nd meeting (Venice, 22 October 2015) and*

by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015). CDL-AD(2015)036cor, §§ 170–171].

6.5. Досліджуючи питання позбавлення парламентського мандата саме в контексті українського конституційного правопорядку, Венеційська Комісія постійно наголошувала на неприпустимості цього в разі зміни народним депутатом України політичної належності.

Пропоновані зміни до статті 81 Конституції України такого самого змісту, що є предметом цього конституційного провадження, Венеційська Комісія ще у 2001 році назвала «небезпечною поправкою», обґрунтовуючи це, зокрема, так: «пов'язування мандата народного депутата з членством у парламентській фракції або блоці порушує незалежність депутатів та могло бути також неконституційним (наприклад, відносно статей 5 і 79), маючи на увазі, що члени парламенту виступають представниками народу, а не своїх партій. Відповідно до чинної Конституції України статус народного депутата ґрунтується на глибокій традиції та принципах вільної плюралістичної демократії. З-поміж іншого йдеться про: (а) принцип представництва народу та всієї нації загалом, а не лише якоїсь частини або окремої групи людей чи територіальної частини країни; та (б) свободу волі та її прояв у особі члена парламенту (неімперативний мандат). Доповнення статті 81 новою частиною, другою — як запропоновано, спричинить невідповідність цим двом принципам» [*Consolidated Opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project. Adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting, 6–7 July 2001. CDL-INF(2001)11, p. 2*]; «Таке суперечитиме принципів вільного та незалежного мандата. Навіть якщо питання належності до парламентської групи або блоку є відмінним від питання підкорення дисципліні групи або блоку в конкретних ситуаціях, свобода мандата передбачає право депутата керуватися своїми переконаннями. <...> членство в парламентській групі або блоці не має того самого статусу, що його має депутат, обраний народом. Відмінність у цьому має вирішальне значення для парламенту, котрий є представником народу, де депутати підкоряються своїм переконанням та присязі» [*Consolidated Opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project. Adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting, 6–7 July 2001. CDL-INF(2001)11, p. 3*].

У подальшому Венеційська Комісія кожного разу, коли йшлося про внесення змін до Конституції України, нагадувала свою

позицію щодо цього питання. Так, посилаючись на свій Висновок 2001 року та надаючи у 2003 році Висновок щодо трьох законопроектів стосовно конституційних змін, Венеційська Комісія наголосила на тому, що «присяга, яку складають депутати і яка міститься в статті 79 [Конституції], чітко висловлює» те, що «члени парламенту є представниками народу, а не своїх партій. <...> Понад те, [пропонований припис] поставить вище електорату парламентський блок або групу, які неповноважні самостійно позбавляти парламентського мандата, наданого шляхом виборів» [Opinion on Three Draft Laws Proposing Amendments to the Constitution of Ukraine. Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session. 12–13 December 2003. CDL-AD(2003)19, § 20]. Аналізуючи ухвалені зміни стосовно пункту 6 частини другої статті 81 Конституції від 8 грудня 2004 року, Венеційська Комісія зазначила, зокрема: «Збереження в Конституції України запропонованої процедури надає партіям повноваження скасовувати результати виборів. Це також може призвести до ослаблення самої Верховної Ради через втручання у вільний і незалежний мандат депутатів, які вже не зможуть неодмінно керуватися своїми переконаннями та водночас залишатися членами парламенту <...>. Відповідно до цього Венеційська Комісія твердо рекомендує вилучити з Конституції України пункт 6 частини другої статті 81 та частину шосту статті 81. Натомість слід чітко виражено гарантувати вільний і незалежний мандат депутатів» [Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004. Adopted by the Venice Commission at its 63rd plenary session, 10–11 June 2005. CDL-AD(2005)015, §§ 12–13]. Означену позицію з цього питання Венеційська Комісія висловила в іншому Висновку щодо змін до Конституції України: «Що стосується імперативного мандата, Венеційська Комісія постійно наголошувала на несумісності імперативного мандата з європейськими стандартами. Цілковита залежність окремого депутата від партії або виборчого блоку є несумісною з тією роллю депутата, яку він має відігравати у вільній парламентській системі» [Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M. Shapoval). Adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, 13–14 June 2008. CDL-AD(2008)015, para. 41]. У Висновку стосовно змін до Регламенту Верховної Ради України Венеційська Комісія зазначила, зокрема, таке: «Депутата може бути виключено з парламентської групи або блоку, чи депутат може сам залишити групу або блок, проте виключення чи вихід з групи або блоку не повинен спричинювати *per se* втрату депутат-

ського мандата» (*Opinion on the Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine. Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, 6–7 October 2017. CDL-AD(2017)026, §§ 32–33*); «Венеційська Комісія неодноразово заперечувала імперативний мандат або подібні практики, що є несумісним із європейськими демократичними стандартами. Від будь-якого виду імперативного мандата або наявної подібної практики слід відмовитися, а не посилювати їх. Зокрема, не повинно бути такого, щоб саме політична партія могла припиняти дію мандата. Таке розв'язання цього питання, як його запроваджено в українській системі, *de facto* перетворило вільний мандат на імперативний» (*Opinion on the Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine. Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, 6–7 October 2017. CDL-AD(2017)026, § 34*).

6.6. У спеціальній доповіді «Про імперативний мандат і подібні практики» 2009 року, ухваленій спільно Радою з питань демократичних виборів і Венеційською Комісією, зазначено, що «у жодній європейській державі, крім України, не існує імперативного мандата» [*Report on the Imperative Mandate and Similar Practices. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009). CDL-AD(2009)027, § 11*], а вимога стосовно того, щоб депутатам було невідільно виходити з будь-якої фракції, є «безсумнівним і кричущим порушенням Європейської традиції вільного мандата парламентарів» [*Report on the Imperative Mandate and Similar Practices. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009). CDL-AD(2009)027, § 37*]. Через те, що принцип вільного і незалежного мандата становить частину європейської конституційної традиції та є «засадничим принципом, що забороняє імперативний мандат або будь-яку іншу форму політично мотивованого позбавлення представників [народу] їхніх мандатів», він повинен «панувати як наріжний камінь європейського демократичного конституціоналізму» [*Report on the Imperative Mandate and Similar Practices. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009). CDL-AD(2009)027, § 39*].

6.7. Парламентська асамблея Ради Європи у низці своїх резолюцій та інших документах висловлювала позицію та зверталася

до органів державної влади України із закликом діяти відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії стосовно практики застосування статті 81 Конституції України в питанні дострокового припинення повноважень народного депутата України у випадках зміни ним політичної належності: «при зміні Конституції України — повністю взяти до уваги рекомендації Венеційської Комісії, зокрема, переглянути свою позицію стосовно імперативного мандата своїх народних депутатів» [*Political crisis in Ukraine. Resolution 1364 (2004). 29 January 2004, § 11.3*]; «рекомендації Венеційської Комісії має бути повністю взято до уваги в рамках процесу зміни Конституції України. Асамблея глибоко жалкує з того приводу, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року <...> містили приписи, що їх Венеційська Комісія неодноразово визнавала як такі, що не відповідають принципам демократії та правовладдя, зокрема стосовно імперативного мандата народних депутатів» [*Honouring of obligations and commitments by Ukraine. Resolution 1466 (2005). 5 October 2005, § 14*]; «Асамблея підтверджує те, що відкликання представників народу політичними партіями („імперативний мандат“) є практикою, яка є неприйнятною в демократичній державі. Слід скасувати відповідні приписи Конституції України згідно з рекомендаціями Венеційської Комісії 2004 року, а також однорідні приписи, що містяться у звичайному законодавстві, має бути вилучено» [*Functioning of democratic institutions in Ukraine. Resolution 1549 (2007), 19 April 2007, § 9*]; «Асамблея <...> знову нагадує, що імперативний мандат, який був запроваджений під час конституційних змін 2004 року, суперечить європейським демократичним стандартам» [*The functioning of democratic institutions in Ukraine. Resolution 1755 (2010). 5 October 2010, § 7.1.3.*]; «Асамблея висловлює своє занепокоєння з приводу того факту, що стаття 81 Конституції України дозволяє позбавляти мандата члена парламенту, який змінює свою лояльність партії або фракції на користь іншої, ніж тієї, за якою його (її) було обрано. Таке йде всупереч європейським стандартам та цю статтю Конституції України має бути змінено в контексті теперішньої конституційної реформи» [*The functioning of democratic institutions in Ukraine. Resolution 2145 (2017), 25 January 2017, §1П*]; «Асамблея, як і Венеційська Комісія, неодноразово висловлювали своє занепокоєння з приводу наявності *de facto* імперативного мандата, що суперечить європейським стандартам представницького мандата» [*Honouring of obligations and commitments by Ukraine. Information note by the co-rapporteur on his fact-finding visit to Kyiv (19 to 21 March 2018), § 5*].

В узагальненому вигляді наведені позиції європейських інституцій полягають, зокрема, в тому, що «принцип вільного політичного мандата та його вислід — заборона будь-якого імперативного мандата — становлять основу представницької демократії» [*Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives. Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019). CDL-AD(2019)011rev, § 13*].

6.8. Цей же принцип впливає з пункту (а) статті 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 року, яким кожному громадянину гарантовано право брати участь у веденні публічних справ як «безпосередньо», так і «за посередництвом вільно обраних представників». Зміст права громадянина «брати участь у веденні публічних справ за посередництвом вільно обраних представників» полягає в тому, що «право громадянина бути обраним не повинно зазнавати надмірного обмеження в спосіб висування до кандидата вимоги бути членом партій або конкретних партій» [*CCPR. General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). 12/07/96. CCPR/C/21/rev/1/Add.7, General Comment No. 25, § 17*]. З огляду на викладене присутній зміст гарантованих частиною першою статті 38 Конституції прав громадян України «брати участь в управлінні державними справами» і «бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» так само означає, що зазначені права громадянина України не повинні зазнавати обмежень шляхом висування вимоги, щоб особа, обрана до парламенту, належала до конкретної політичної партії або її фракції в парламенті.

6.9. Засадничий принцип, про який йдеться, впливає з практики ЄСПЛ щодо тлумачення статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Стосовно можливості держави запроваджувати умови (обмеження) для здійснення особою права бути кандидатом на виборах ЄСПЛ систематично вказував на те, що такі умови (обмеження): «не повинні урізувати права, про які йдеться, тією мірою, за якої втрачається сама їх сутність і вони позбуваються своєї дієвості», зокрема, «не повинні становити перешкоду „вільному вираженню думки людей у виборі законодавчого органу“» [*Case of Mattieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, application no. 9267/81, 2 March 1987, § 52; case of Matthews v. The United Kingdom [G.C.], application no. 24833/94, 18 February 1999, § 63*;

case of Hirst v. The United Kingdom (no.2) [G.C.], application no. 74025/01, 6 October 2005, § 62; case of Scoppola v. Italy (no.3) [G.C.], application no. 126/05, 22 May 2012, § 84].

6.10. Викладеного є досить, щоб вважати, що позбавлення обраного народного депутата України мандата бути членом парламенту на підставі політичної належності до конкретної партії, що включає вибір відмовитися від належності до певної партії або її депутатської фракції, є втручанням у здійснений народом вибір законодавчого органу. Питання вибору особою політичної належності та зміни членства в політичних партіях або фракціях політичних партій у парламенті лежить у площині права кожного народного депутата України на свободу думки і слова, вільного вираження своїх поглядів і переконань (що гарантовано частиною першою статті 34 Конституції), а також права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії (що гарантоване частиною першою статті 36 Конституції). У цьому контексті припис пункту 6 частини другої статті 81 Конституції слід розглядати як такий, що допускає втручання у гарантовані статтями 34 і 36 Конституції права і свободи громадян шляхом їх обмеження через невідповідність принципів вільного і незалежного представництва. Незалежність членів парламенту в рамках українського конституційного правопорядку впливає також із припису другого речення частини другої статті 5 Конституції, а тому припис пункту 6 частини другої статті 81 Конституції вступає в суперечність ще з однією із засад конституційного ладу України, відповідно до якої «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Право бути обраним до Верховної Ради України та обіймати в ній посаду народного депутата України гарантує громадянину України стаття 76 Конституції. Понад те, текст присяги, що її викладено в статті 79 Конституції та яку складає обраний шляхом реалізації пасивного виборчого права громадянин України перед вступом на представницьку посаду, переконливо доводить, що депутат присягає «виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників», тобто всього Українського народу, а не в інтересах якоїсь політичної партії. Виконання народним депутатом України «обов'язків в інтересах усіх співвітчизників» може бути забезпечено лише за наявності вільного й незалежного мандата, тому що представницький мандат зобов'язує народного депутата України служити інтересам усього народу навіть якщо обраний представник не

входить до певної політичної партії (відповідної фракції партії у парламенті) або вийшов із неї. Отже, за цією ознакою припис пункту 6 частини другої статті 81 Конституції не узгоджується зі статтею 79 Конституції. Коли ж ідеться про легітимну мету та принцип домірності щодо неї, то запобігання порушенням парламентської дисципліни може бути досягнуте іншими засобами, а не шляхом позбавлення мандата народного депутата України — у спосіб, що не відповідає принципів домірності відносно легітимної мети.

**Д. Щодо відсутності народного депутата України
«на третині засідань без поважних причин»**

7. У запропонованій в Законопроекті редакції статті 81 Конституції пункт 7 її частини другої викладено так: **«7) відсутності його без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії»**. Така запропонована зміна містить нову підставу для дострокового припинення повноважень народного депутата України (втрати народним депутатом України мандата). Така підстава так само впливає із мети, визначеної в пояснювальній записці до Законопроекту, зокрема — «забезпечення парламентської дисципліни».

7.1. Досліджуючи цю зміну на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України, слід засновуватися на тих підходах, що їх застосовано стосовно права на вільні вибори, яке захищено відповідними статтями Конституції, що визначають конституційний лад України (зокрема, стаття 1 — принцип демократії, стаття 3 — принцип людських прав, стаття 5 — принцип народовладдя, стаття 8 — принцип правовладдя («верховенство права»), стаття 9 — принцип *pacta sunt servanda*) та приписом статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Із сукупності зазначених принципів Конституції України та Першого протоколу до Конвенції впливає право особи бути кандидатом на виборах та право за результатами виборів посідати владу як обраний народом представник у парламенті.

7.2. У документі Венеційської Комісії «Параметри щодо стосунків між парламентською більшістю та опозицією за демократії: Мірило» зазначено, що «політична діяльність може здійснюватися в різноманітний спосіб, але відвідання засідань не є єдиною формою такої діяльності, воно не є неодмінною умовою здійснення депутатом представницьких обов'язків. Допускаєть-

ся, що Конституція може містити правила стосовно відвідування засідань та визначати, в який спосіб депутат, який порушує такі правила, нести відповідальність. Такі засоби як санкції за правопорушення можуть коливатися в межах від часткового або повного звільнення від покарання до позбавлення права голосу. Проте в рамках такої відповідальності „не повинна наставати втрата мандата“» [*Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session, 21–22 June 2019. CDL-AD(2019)015, § 60*].

7.3. Виходячи з того, що обмеження прав особи (у цьому контексті — права громадянина України бути обраним до Верховної Ради України та здійснювати повноваження народного депутата України як представника народу), що їх гарантовано, зокрема, статтями 1, 5, 38, 76, 79 Конституції, можуть мати місце лише за умови, що такі обмеження відповідають принципів домірності щодо переслідуваної мети. Природа санкції має відповідати тяжкості правопорушення. Запропонована підстава дострокового припинення повноважень народного депутата України — «у разі його відсутності без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії» не є домірною переслідуваною метою. Крім того, застосоване в Законопроекті поняття «без поважних причин» має характер оцінної категорії, яка не відповідає критеріям чіткості, однозначності, передбачності, що вимагає юридична визначеність як складова правовладдя («верховенство права»). Позбавлене юридичної визначеності на конституційному рівні, це поняття лишається вразливим з погляду можливості його дискреційного застосування (а то — й свавільного використання) парламентською більшістю на свою користь та на шкоду меншості вже на рівні звичайних законів. Принцип домірності в такому випадку вимагає того, щоб засобами забезпечення парламентської дисципліни виступали, залежно від обставин, більш м'які дисциплінарні санкції, а не санкція, що її запропоновано в Законопроекті у вигляді дострокового припинення повноважень народного депутата України, яка з огляду на наведені юридичні аргументи не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Е. Щодо повноважень Верховного Суду ухвалювати рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України

8. У Запропонованій в Законопроекті редакції статті 81 Конституції запропоновано її частину четверту викласти в так: «У разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії його повноваження припиняються достроково за рішенням Верховного Суду».

8.1. Така зміна передбачає нову процедуру дострокового припинення повноважень народного депутата України, відповідно до якої за двома підставами — «у разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності» та «у разі відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії» — рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України ухвалюватиме Верховний Суд.

8.2. Право особи на справедливий судовий розгляд виведено з визначеного в статті 6 Конвенції права на справедливий суд і витлумачено в рамках практики ЄСПЛ, з чого випливає, що право на апеляційне оскарження судового рішення «є загальним принципом правовладдя, що його (право на апеляцію) часто гарантує на конституційному або законодавчому рівнях національне законодавство. <...> Будь-який суд, рішення якого не можна оскаржити в апеляційному порядку, наражатиметься на ризик чинення правосуддя у свавільний спосіб» [Rule of Law Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (11–12 March 2016). Endorsed by the Ministers' Deputies at the 1263th Meeting (6–7 September 2016). Endorsed by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe at its 31st Session (19–21 October 2016). CDL-AD(2016)007, § 105].

8.3. Відповідно, Конституція України гарантує особі «право на апеляційний перегляд справи» (пункт 8 частини другої статті 129). З огляду на те, що «Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України» (частина третя статті 125 Конституції України), виникає питання щодо реальної можливості здійснення особою (народним депутатом України) права на апеляційний

перегляд справи в одній і тій самій судовій інстанції, яка по суті є касаційною в системі судустрою України. Тому законодавець при визначенні процедури дострокового припинення повноважень народного депутата за рішенням Верховного Суду має забезпечити здійсненність конституційної гарантії щодо права особи на апеляційний розгляд справи.

Є. Щодо взаємозв'язку між вимогами частини першої статті 157 та статтями 85 і 102 Конституції

9. Здійснюючи перевірку Законопроекту на предмет того, чи запропоновані зміни до Конституції передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (частина перша статті 157 Конституції), слід виходити також із того, що відповідно до змін, внесених до Конституції України 7 лютого 2019 року (Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680–VIII), новим приписом її преамбули підтверджено «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», зміненим приписом пункту 5 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено, зокрема, «реалізацію курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі», а доповненою частиною третьою приписом статті 102 Конституції України на Президента України покладено обов'язок бути «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі».

9.1. Як впливає зі статті 2 Лісабонського Договору (установчого документа, що набрав чинності 1 грудня 2009 року), Європейський Союз засновано «на цінностях дотримання людської гідності, свободи, демократії, рівності, правовладдя та дотримання людських прав» (*Official Journal of the European Union. C 115. Volume 51. 9 May 2008*).

9.2. Набуття членства в Європейському Союзі державою, що претендує на нього, є можливим тільки в разі виконання нею певних політичних та економічних вимог, що їх чітко сформульовано в офіційному документі — «Копенгагенські критерії» (1993 рік). Відповідно до політичного критерію «членство [в ЄС] вимагає, щоб країна-кандидат <...> досягла стабільності інституцій, що гарантують демократію, правовладдя, людські права

та дотримання й захист меншин» (*Accession Criteria (Copenhagen Criteria)*). https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html). Отже, з-поміж цінностей, що на них засновано Європейський Союз, є ті самі, що лежать в основі членства України в Раді Європи та водночас є українськими конституційними цінностями, зокрема: демократія, «верховенство права» (правовладдя), людські права («права людини»).

9.3. Окреслене вище підтверджується Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ратифікована Верховною Радою України Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» № 1678–VII від 16 вересня 2014 року), відповідно до якої Україна: визнала, що «спільні цінності, на яких побудовано Європейський Союз, а саме — демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права, також є ключовими елементами цієї Угоди» (преамбула); зобов'язалася «посилувати співробітництво <...> з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод» (стаття 1); визнала, що цілями політичного діалогу є, зокрема, «зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права <...>, прав людини та основоположних свобод» (підпункт «f» пункту 1 статті 4).

9.4. Зі сказаного випливає, що зобов'язання України за міжнародним правом в рамках її стосунків із Європейським Союзом і в рамках її членства в Раді Європи — з одного боку, та її приписи Конституції України, що як українські конституційні цінності є водночас і «спільними європейськими цінностями», на яких засновано Раду Європи та Європейський Союз — з другого, у контексті вимог частини першої статті 157 Конституції покладають на органи державної влади та їх посадових осіб обов'язок дотримуватися відповідних вимог міжнародного права та національного конституційного правопорядку з тим, щоб не завдавати шкоди таким спільним цінностям. У цьому контексті слід зважати на взаємопов'язаність всіх трьох засадничих цінностей європейського правопорядку, адже «правовладдя пов'язане не лише з людськими правами, а й також із демократією <...>. Демократія стосується залученості людей до процесу ухвалення рішень у суспільстві; людські права націлено на захист людей від свавільних і надмірних втручань у їхні свободи та на забезпечення людської гідності» [*Rule of Law Checklist. Adopted*

by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (11–12 March 2016). Endorsed by the Ministers' Deputies at the 1263th Meeting (6–7 September 2016). Endorsed by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe at its 31st Session (19–21 October 2016). CDL-AD(2016)007, § 33]. Взаємопов'язаність трьох «спільних європейських цінностей», якими є демократія, правовладдя («верховенство права») і права людини, та їх взаємозалежність полягає в такому: «не може бути демократії без правовладдя та дотримання людських прав; не може бути правовладдя без демократії та дотримання людських прав; і немає дотримання людських прав без демократії та правовладдя» [*The Council of Europe and the Rule of Law — An Overview. CM Documents. CM (2008)170. 21 November 2008, § 27*]. У контексті конкретної вимоги припису частини першої статті 157 Конституції України слід виходити з того, що гарантоване кожному статтею 34 Конституції України «право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань» та гарантоване статтею 36 Конституції України «право на свободу об'єднання в політичні партії» є тими правами й свободами, що входять до серцевини гарантованого статтею 1 Конституції України принципу демократії, який водночас належить до тріади «спільних європейських цінностей».

9.5. Отже, якщо Законопроект, який є предметом перевірки, у чомусь не відповідає вимогам, що їх висунуто приписом частини першої статті 157 Конституції стосовно заборони скасовувати чи обмежувати права і свободи людини і громадянина, то з цього випливає проблематичність додержання приписів пункту 5 частини першої статті 85 та частини третьої статті 102 Конституції. На цій підставі можна дійти висновку, що обмеження, звуження або урізання прав і свобод людини і громадянина та їх захисту навіть за наявності легітимної мети, не будучи домірним відносно неї та не відповідаючи принципів демократії, є несумісним не лише з міжнародними стандартами щодо прав людини, дотримання яких є зобов'язанням для України за міжнародним правом, а також є посяганням на українські конституційні цінності, що належать до тріади «спільних європейських цінностей», з-поміж яких чільне місце посідають засадничі цінності української конституційної демократії. З огляду на це встановлена приписом частини першої статті 157 заборона змінювати Конституцію, якщо пропонувані зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, означає, що пропонувані конституційні зміни, які дозволяють

надмірне, а отже, таке, що не є домірним, втручання в права і свободи людини і громадянина, не можна ухвалювати, а наявні в Конституції України приписи, які передбачають таке втручання, мають бути з неї вилучені.

ПІДСУМКОВИЙ ВИСНОВОК

На підставі викладеного вище системного аналізу я зробив висновок, що за сукупністю приписів статей 1, 3, 5, 8, 9, 15, 22, 34, 36, 85, 102 Конституції України **Законопроект про внесення змін до статті 81 Конституції України не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України** в тому, що стосується заборони щодо скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина під час внесення змін до Конституції України.

26 грудня 2019 року

Суддя Сергій ГОЛОВАТИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України

м. Київ
26 лютого 2019 року
№ 1-р/2019

Справа № 1-135/2018(5846/17)

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 — доповідача, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Туницького** Олександра Миколайовича, **Шапгали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 59 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

Відповідно до статті 368² Кодексу «набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі — караються позбавленням волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна» (частина перша); «ті самі діяння, вчинені службовою особою, яка займає відповідальне становище, — караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна» (частина друга); «діяння, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, — караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна» (частина третя); «особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України „Про запобігання корупції“» (пункт 1 примітки); «під активами у значному розмірі у цій статті розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їх розмір (вартість) перевищує одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» (пункт 2 примітки); «під передачею активів у цій статті розуміється укладення будь-яких правочинів, на підставі яких виникає право власності або право користування на активи, а також надання іншій особі грошових коштів чи іншого майна для укладення таких правочинів» (пункт 3 примітки).

На думку суб'єкта права на конституційне подання, стаття 368² Кодексу не узгоджується з приписами Конституції України щодо: верховенства права; відсутності зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, які не пом'якшують або не скасовують відповідальності особи; заборони притягувати до відповідальності за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення; заборони двічі притягувати особу до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; презумпції невинуватості особи; звільнення особи від обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; неприпустимості обґрунтування обвинувачення на припущеннях; можливості особи не давати показання або пояс-

нення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів; рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Автори клопотання стверджують, що стаття 368² Кодексу не відповідає статті 1, частині другій статті 3, частинам першій, другій статті 8, статті 58, частині першій статті 61, статті 62, частині першій статті 63, частині першій статті 64, пунктам 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України.

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

2.1. Україна є демократична, правова держава (стаття 1 Конституції України).

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 (частина друга статті 3 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; 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 (стаття 19 Конституції України).

Правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам є завданням Кодексу (частина перша статті 1 Кодексу). Відповідно до статті 3 Кодексу законодавство України про кримінальну відповідальність становить Кодекс, який ґрунтується на Конституції України та загально визнаних принципах і нормах міжнародного права (частина перша); злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки Кодексом (частина третя).

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

2.2. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України; укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (стаття 9 Основного Закону України).

Верховна Рада України 18 жовтня 2006 року ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, статтею 20 якої передбачено, що за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи кожна держава-учасниця цієї конвенції розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного незаконного збагачення, тобто значного збільшення активів посадової особи органу публічної влади, яке перевищує її законні доходи, які вона не може раціонально обґрунтувати. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що за вказаною конвенцією держава-учасниця розглядає можливість криміналізації незаконного збагачення «за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи».

Конституційний Суд України наголошує, що при криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння треба виходити насамперед із принципів та норм Конституції України, адже закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України.

3. Одним з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, є юридична визначеність. Конституційний Суд України наголошував на важливості вимоги визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства № 1» (The Sunday Times v. the United Kingdom № 1) від 26 квітня 1979 року зазначив, що «норма не може розглядатися як „право“, якщо її не сформульовано достатньо чітко, що дає змогу громадянину регулювати свою поведінку» (пункт 49).

У рішенні у справі «S.W. проти Сполученого Королівства» (S.W. v. the United Kingdom) від 22 листопада 1995 року Європейський суд з прав людини наголосив, що будь-яке правопорушення має бути чітко визначене в законі; такій вимозі відповідає стан, коли особа може знати з формулювання відповідного припису, а за потреби — за допомогою його тлумачення судом, за які дії або бездіяльність її може бути притягнуто до кримінальної відповідальності (пункт 35).

Конституційний Суд України, зазначивши, що свобода є серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії, а закріплене в частині першій статті 29 Конституції України право на свободу є невід’ємним та невідчужуваним конституційним правом кожної людини, вказав на те, що для виконання державою свого головного обов’язку — утвердження і забезпечення прав і свобод людини — законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення по-

треб та інтересів людини (абзаци перший, другий підпункту 2.3 пункту 2, абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Солдатенко проти України» (*Soldatenko v. Ukraine*) від 23 жовтня 2008 року зазначив, що, коли йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності, а також наголосив, що пункт 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року не просто відсилає до національного закону, але також стосується «якості закону», вимагаючи від закону відповідності принципів верховенства права; при цьому «якість закону» означає, що у випадку, коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні — для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля (пункт 111).

Дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини. Так, стаття 368² Кодексу передбачає, зокрема, застосування такого виду покарання, як позбавлення волі на певний строк. Крім того, до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочину, передбаченого названою статтею Кодексу, можуть бути застосовані, зокрема, такі запобіжні заходи, як домашній арешт та тримання під вартою, що пов'язані з обмеженням волі.

4. Важливою гарантією дотримання прав підозрюваного та обвинуваченого у кримінальному процесі та обов'язковою складовою справедливого судового розгляду є презумпція невинуватості. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України).

Конституційний Суд України зауважує, що елементом принципу презумпції невинуватості є принцип *in dubio pro reo*, згідно з яким при оцінюванні доказів усі сумніви щодо вини особи тлумачаться на користь її невинуватості.

Презумпція невинуватості особи передбачає, що обов'язок доведення вини особи покладається на державу.

Згідно з пунктом 2 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

Із практики Європейського суду з прав людини вбачається, що принцип презумпції невинуватості вимагає, зокрема, щоб при виконанні своїх обов'язків судді не починали розгляду справи з упередженням щодо вчинення підсудним правопорушення, у вчиненні якого він обвинувачується; тягар доведення лежить на стороні обвинувачення, і будь-який сумнів тлумачиться на користь обвинуваченого; сторона обвинувачення має повідомити підсудного про висунуте проти нього обвинувачення (для того, щоб він міг підготувати і представити свій захист відповідно) та надати суду докази, достатні для його засудження (пункт 77 рішення у справі «Барбера, Мессегі і Хабардо проти Іспанії» (*Barbera, Messegui and Jabardo v. Spain*) від 6 грудня 1988 року, пункт 97 рішення у справі «Яношевич проти Швеції» (*Janosevic v. Sweden*) від 23 липня 2002 року).

Так само важливою гарантією захисту прав і законних інтересів особи у кримінальному процесі є припис частини першої статті 63 Конституції України щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, що означає право особи не давати таких показань або пояснень.

Конституція України не містить винятків як щодо принципу презумпції невинуватості, так і щодо права особи не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. До того ж у частині другій статті 64 Конституції України наголошується на неприпустимості обмеження низки прав і свобод, зокрема тих, що передбачені статтями 62, 63 Конституції України.

Згідно з позицією Європейського суду з прав людини, викладеною в рішенні у справі «Яллог проти Німеччини» (*Jalloh v. Germany*) від 11 липня 2006 року, суспільні інтереси не можуть виправдати заходи, що знищують саму суть права на захист,

включаючи право не свідчити проти себе (привілей проти самообвинувачення) (пункт 97).

Європейський суд з прав людини наголошував, що право зберігати мовчання та право не здійснювати самозвинувачення є загально визнаними міжнародними стандартами, покладеними в основу поняття справедливого судового процесу за статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року; вони існують для захисту обвинуваченого від неналежного примусу з боку органів влади, сприяючи уникненню судових помилок і виконанню цілей зазначеної статті; право не здійснювати самозвинувачення, зокрема, передбачає, що сторона обвинувачення прагне довести обвинувачення не на основі доказів, які отримані під примусом або під тиском, нехтуючи волею підсудного (пункт 68 рішення у справі «Сондерс проти Сполученого Королівства» (Saunders v. the United Kingdom) від 17 грудня 1996 року).

У рішенні у справі «Олександр Зайченко проти Росії» (Aleksandr Zaichenko v. Russia) від 18 лютого 2010 року Європейський суд з прав людини зазначив, що право не здійснювати самозвинувачення не може обґрунтовано обмежуватися зізнанням у вчиненні правопорушення або висловлюваннями, що безпосередньо викривають особу; показання, отримані під примусом, які на перший погляд не мають обвинувального характеру, зокрема такі, як виправдувальні зауваження чи просто інформація щодо факту, у подальшому можуть бути використані у кримінальному провадженні на підтримку обвинувачення (пункт 54).

Конституційний Суд України наголошує, що конституційні приписи щодо презумпції невинуватості та неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів мають застосовуватися рівною мірою до всіх осіб. Конституція України не допускає звуження чи скасування вказаних гарантій стосовно окремих категорій осіб.

5. За змістом статті 368² Кодексу набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі утворює об'єктивну сторону складу такого злочину, як незаконне збагачення, якщо законність підстав набуття таких активів у власність не підтверджено доказами. Отже, ключовою ознакою незаконного збагачення як злочину закон визначає відсутність доказів закон-

ності підстав набуття у власність вказаних активів. Відсутність доказів за такого формулювання диспозиції норми уможливує визнання наявності у діях особи об'єктивної сторони складу такого злочину, як незаконне збагачення.

Особливості формулювання диспозиції норми, яка міститься в частині першій статті 368² Кодексу, насамперед юридична конструкція «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами», зумовлюють потребу з'ясувати питання стосовно суб'єкта, який має підтвердити доказами законність підстав набуття у власність активів у значному розмірі особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а отже, й довести її невинуватість у вчиненні злочину. Такий висновок впливає з того, що підтвердження доказами законності підстав набуття відповідних активів у власність означає, що в діях конкретної особи відсутній склад злочину, передбаченого статтею 368² Кодексу.

З огляду на приписи частини першої статті 19, частин першої, другої статті 62 та частини першої статті 63 Конституції України суб'єктом, який зобов'язаний збирати докази законності підстав набуття у власність відповідних активів конкретною особою, не може бути особа, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні будь-якого злочину, у тому числі передбаченого статтею 368² Кодексу. Особа може надавати докази своєї невинуватості лише за власним бажанням або не надавати їх взагалі.

Відповідно до частини другої статті 17 Кримінального процесуального кодексу України «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом». Згідно з пунктом 19 частини першої статті 3 Кримінального процесуального кодексу України стороною кримінального провадження з боку обвинувачення є слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, а також потерпілий, його представник та законний представник у випадках, установлених цим кодексом. Частинною першою статті 91 Кримінального процесуального кодексу України визначено обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. До таких обставин віднесено, зокрема, ті, які «виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження», і ті, які «є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання».

Законодавче визначення незаконного збагачення як злочину за умови, якщо сторона обвинувачення не виконує свого обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі, уможливорює перекладення цього обов'язку зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого), що є неприпустимим з огляду на конституційний принцип презумпції невинуватості, оскільки в такому разі порушується припис частини другої статті 62 Конституції України щодо неприпустимості покладання на особу обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину, тобто право обвинуваченої особи не доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Відсутність підтвердження доказами законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі ще не означає, що їх набуття є суспільно небезпечним діянням, оскільки припис статті 368² Кодексу щодо активів, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, не передбачає такої обов'язкової ознаки складу злочину, передбаченого цією статтею, як набуття активів у власність у злочинний спосіб.

Суттєвим недоліком законодавчого визначення незаконного збагачення як злочину є також те, що в його основу покладено непідтвердження доказами законності підстав набуття у власність активів у значному розмірі. При цьому процесуальний припис «не підтверджено доказами» у юридичній конструкції диспозиції частини першої статті 368² Кодексу передбачає одну з визначальних ознак, що безпосередньо впливають на визнання конкретного діяння злочином. Тобто цей припис містить одну з ключових ознак об'єктивної сторони складу такого злочину, як незаконне збагачення. Водночас поєднання в диспозиції статті 368² Кодексу матеріальних та процесуальних приписів є неприйнятним та неприпустимим з огляду на те, що регламентація процесу доказування в кримінальному провадженні належить виключно до сфери кримінального процесуального законодавства. Процесуальні юридичні приписи (підтвердження чи непідтвердження доказами, доведеність чи недоведеність певного факту) не можуть бути складовою юридичної норми, яка передбачає кримінальну відповідальність, оскільки вони пов'язані не з діянням суб'єкта злочину, а з процесуальною діяльністю посадових осіб уповноважених державних органів.

Отже, за такого формулювання диспозиції статті 368² Кодексу встановлення наявності у діянні особи складу злочину, перед-

баченого вказаною статтею Кодексу, і кримінально-правова кваліфікація такого діяння безпосередньо залежать від результатів суб'єктивної діяльності чи навіть від бездіяльності сторони обвинувачення.

Законодавча конструкція, що пов'язує наявність ключової ознаки складу такого злочину, як незаконне збагачення, з результатами процесуальної діяльності, тобто з підтвердженням доказами, уможливорює обвинувачення, що ґрунтується на припущеннях. Поза увагою сторони обвинувачення може залишитися з'ясування конкретного способу набуття особою у власність активів у значному розмірі. Зазначена юридична конструкція дезорієнтує і сторону обвинувачення, і сторону захисту, оскільки сконцентрована на самому факті наявності чи відсутності доказів законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі та передбачає наявність складу такого злочину, як незаконне збагачення, у разі відсутності підтвердження доказами законності підстав набуття у власність таких активів.

За цих обставин уможливується притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення особи, яка на законних підставах набула активи у власність, але не має підтвердження законності підстав такого набуття. Відсутність підтвердження доказами законності підстав набуття активів у власність згідно зі статтею 368² Кодексу може розглядатися як доказ незаконності набуття у власність активів, а дії їх власника — кваліфікуватися як незаконне збагачення. Водночас відсутність підтвердження доказами законності підстав набуття активів у власність не означає підтвердження незаконності цих підстав, а отже, й доведеності вини особи у незаконному збагаченні. Законодавче визначення такого злочину, як незаконне збагачення, дає змогу обґрунтовувати обвинувачення особи у незаконному збагаченні на припущеннях навіть тоді, коли йдеться про особу, яка законно набула у власність певні активи.

Положення статті 368² Кодексу сформульовані так, що сумніви стосовно законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі можуть тлумачитися не на користь цієї особи та можуть розглядатися як підтвердження її незаконного збагачення, хоча відповідно до частини третьої статті 62 Конституції України «усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь».

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 368² Кодексу не відповідає вимогам чіткості,

точності й однозначності, а тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України.

6. У зв'язку з порушенням у конституційному поданні питання щодо зворотної дії в часі статті 368² Кодексу Конституційний Суд України звертає увагу на частину першу статті 58 Конституції України, відповідно до якої закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. За цим конституційним приписом «дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце» (абзац другого пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99).

Розгляд питання щодо неприпустимості зворотної дії в часі статті 368² Кодексу вимагає врахування приписів інших його статей, а саме: частини другої статті 4, у якій прямо передбачено, що «злочинність і караність, а також інші кримінально-правові наслідки діяння визначаються законом про кримінальну відповідальність, що діяв на час вчинення цього діяння», частини другої статті 5, у якій конкретизовано принцип, закріплений у статті 58 Конституції України, і передбачено, що закон про кримінальну відповідальність, що встановлює злочинність діяння, посилює кримінальну відповідальність або іншим чином погіршує становище особи, не має зворотної дії в часі.

За юридичною позицією Конституційного Суду України «кримінально-правова норма має зворотню дію в часі в тій її частині, в якій вона пом'якшує або скасовує відповідальність особи. Це стосується випадків, коли в диспозиції норми зменшено коло предметів посягання; виключено із складу злочину якісь альтернативні суспільно-небезпечні наслідки; обмежено відповідальність особи шляхом конкретизації в бік звуження способу вчинення злочину; звужено зміст кваліфікуючих ознак тощо» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000).

Отже, особа не може нести кримінальну відповідальність за діяння, вчинені до набрання чинності законом, яким ці діяння криміналізовано.

7. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України виходить із того, що законодавче визначення ознак такого злочину, як незаконне збагачення, у статті 368² Кодексу не відповідає принципу юридичної визначеності.

У правовій державі, якою згідно зі статтею 1 Конституції України є Україна, протидія злочинності має здійснюватися виключно правовими засобами з неухильним дотриманням прав і свобод людини, а також принципів верховенства права та верховенства Конституції України. Це повною мірою стосується також реалізації Верховною Радою України виключної законодавчої функції в частині визначення законом діянь, які є злочинами (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України). У тих випадках, коли закон передбачає кримінальну відповідальність, вимога ясності та недвозначності цього закону є вирішальною при встановленні його відповідності юридичній визначеності.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 368² Кодексу не відповідає вимозі юридичної визначеності як складовій конституційного принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), оскільки диспозиція цієї норми сформульована недостатньо чітко й допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення та застосування. Зазначена стаття Кодексу також не узгоджується з конституційним принципом презумпції невинуватості (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України) та з конституційним приписом щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (право особи не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів) (частина перша статті 63 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, що вимога «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та задекларованими нею законними доходами може бути встановлена законом як вимога підтвердження доброчесності посадової особи та як превентивний засіб у боротьбі з корупцією, однак, з огляду на положення статті 62 Конституції України, така вимога не може встановлюватися законом як обов'язок особи доводити свою невинуватість у вчиненні злочину та надавати докази в межах кримінального провадження.

Відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та задекларованими нею законними доходами може бути передбачена законом як підстава для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування. Водночас обов'язок доведення вини посадової особи у вчиненні такого злочину, як незаконне збагачення, має покладатися законом лише на державні органи, уповноважені процесуальним законом.

Конституційний Суд України наголошує, що протидія корупції в Україні є завданням виняткового суспільного та державного значення, а криміналізація незаконного збагачення — важливим юридичним засобом реалізації державної політики у цій сфері. Водночас при визначенні злочином такого діяння, як незаконне збагачення, треба обов'язково враховувати конституційні положення, якими встановлено принципи юридичної відповідальності, права і свободи людини і громадянина, а також їх гарантії. За приписами статей 62, 63 Конституції України законодавчим формулюванням складу такого злочину, як незаконне збагачення, не можна: покладати на особу обов'язок підтверджувати доказами законність підстав набуття нею у власність активів, тобто доводити свою невинуватість; надавати стороні обвинувачення право вимагати від особи підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів; уможливлувати притягнення особи до кримінальної відповідальності лише на підставі відсутності підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів.

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 такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кримінального кодексу України.
2. Стаття 368² Кримінального кодексу України, визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 26, 2019 No. 1-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 59 People's Deputies of Ukraine on conformity of Article 368² of the Criminal Code of Ukraine to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 59 People's Deputies of Ukraine appealed to the Constitutional Court of Ukraine to declare Article 368² of the Criminal Code of Ukraine (hereinafter — «the Code») as non-confirming to the Constitution (unconstitutional).

The Constitutional Court stressed that the fight against corruption should be carried out exclusively by legal means with observance of the constitutional principles and regulations of the legislation adopted in accordance with the Constitution.

Pursuant to Articles 62, 63 of the Constitution, the legislative formulation of the actus reus of illicit enrichment cannot: impose an obligation on the person to prove the legality of the grounds for acquiring the assets, that is, to prove his/her innocence; provide the prosecution with the right to demand from a person to prove evidence of the legality of the grounds for acquiring the assets; make it possible to bring a person to criminal liability only on the basis of the absence of evidence confirming the legality of the grounds for acquiring the assets.

The Constitutional Court considers that compliance with the requirements for clarity and unambiguity of norms establishing criminal liability is especially important given the specificity of criminal law and the consequences of bringing to criminal liability, since bringing to this type of legal liability is associated with possible essential restrictions on human rights and freedoms.

The Constitutional Court notes that Article 368² of the Code is not consistent with the constitutional principle of the presumption of innocence (Articles 62.1, 62.2, 62.3 of the Constitution) and with the

constitutional provision on the inadmissibility of bringing a person to liability for refusing to testify or to explain anything about himself or herself, members of his or her family or close relatives (the right of a person not to testify or to explain anything about himself or herself, members of his or her family or close relatives (Article 63.1 of the Constitution).

The Constitutional Court emphasises that the constitutional prescriptions on the presumption of innocence and the inadmissibility of bringing a person to liability for refusing to testify or to explain anything about himself or herself, members of his or her family or close relatives should be applied equally to all persons. The Constitution does not allow the narrowing or cancellation of these guarantees in respect of certain categories of persons.

The Constitutional Court notes that the provisions of Article 368² of the Code are formulated in such a way that doubts about the legality of the grounds for a person to acquire assets in a significant amount can be interpreted not in favour of this person and can be viewed as evidence of his/her illicit enrichment.

The legislative definition of illicit enrichment as a crime, provided that the prosecution does not fulfil its duty to collect evidence of the legality of a person's acquisition of assets in a significant amount, makes it possible to shoulder this liability from the prosecution (the state) to the defence (suspected or accused) which is inadmissible by virtue of the constitutional principle of the presumption of innocence, since in this case the prescription of Article 62.2 of the Constitution concerning the inadmissibility of assigning a person the duty to prove his/her innocence of a crime, i.e. the right of the accused not to prove his/her innocence in committing a crime.

The Constitutional Court notes that an essential drawback of the legislative definition of illicit enrichment as a crime is also the fact that it is based on the non-confirmation of the evidence of the legality of the grounds for acquiring assets in a significant amount. At the same time, the absence of evidence confirming the legality of the grounds for acquiring assets does not mean confirming the illegality of these grounds and, consequently, the proof of the guilt of a person for illicit enrichment. Thus, the legislative definition of such a crime as illicit enrichment makes it possible to substantiate the accusation of a person of illicit enrichment on the basis of assumptions even when it comes to an individual who acquired certain assets in a legal way.

The Constitutional Court emphasises that combining material and procedural provisions in Article 368² of the Code is unacceptable

and inadmissible, given that the regulation of the process of proof in criminal proceedings belongs exclusively to the sphere of criminal procedural law.

The Constitutional Court considers that the requirement of «rational explanation» or «rational justification» of inconsistency between the value of assets acquired by a person authorised to perform the functions of the state or those of local self-government and the legal income declared by him/her can be established by law as a requirement to confirm the virtue of an official and as a preventive tool in the fight against corruption. At the same time, the duty of proving the guilt of an official in the commission of such a crime as illicit enrichment should be imposed by law only on the state bodies authorised by procedural law.

The Constitutional Court considers that the element of the principle of presumption of innocence is the principle in *dubio pro reo*, according to which when assessing evidence, all doubts about the guilt of the person shall be interpreted in favour of his/her innocence.

The presumption of innocence of a person implies that the duty to prove the guilt of a person is burdened on the state.

The Constitution does not contain any exceptions as to both the principle of presumption of innocence and the right of a person not to testify or to give explanations concerning himself/herself, family members or close relatives. Moreover, Article 64.2 of the Constitution emphasises the inadmissibility of the restriction of the rights and freedoms, in particular those provided for in Articles 62, 63 of the Constitution.

The Constitutional Court emphasises that the constitutional prescriptions concerning the presumption of innocence and inadmissibility of bringing to liability of a person for refusing to testify or provide explanations regarding him/herself, family members or close relatives be applied to all persons. The Constitution does not allow narrowing or cancellation of these guarantees in relation to specific categories of persons.

The Constitutional Court stresses that the key feature to illicit enrichment as an offence is the absence of evidence of the legality of the grounds for the acquisition of the mentioned assets. The lack of evidence for such a formulation of the disposition of the norm makes it possible to recognise the availability of actus reus of such offence as illicit enrichment.

With regard to the provisions of Articles 19.1, 62.1, 62.2 and 63.1 of the Constitution, a subject, who is obliged to collect evidence of the legality of the grounds for acquisition of the assets by a particular

person, cannot be a person who is suspected or accused for committing any offence including those provided for in Article 368² of the Code. A person may provide evidence of his/her innocence only at his/her own discretion or not at all.

The legislative definition of illicit enrichment as a crime, provided that the prosecution fails to fulfil his/her obligation to collect evidence of legality of the grounds for acquisition assets in a significant amount by a person, makes it possible to transfer such duty from the prosecution (the state) to the defence (suspect or accused), which is unacceptable in view of the constitutional principle of the presumption of innocence, since in such a case the provision of Article 62.2 of the Constitution of Ukraine concerning the inadmissibility of assigning to a person the obligation to prove his/her innocence in committing a crime, that is, the right of the accused person not to prove his/her innocence in committing a crime.

The lack of confirmation by proof of the legality of the grounds for acquisition assets in a significant amount does not mean that their acquisition is a socially dangerous act, since the prescription of Article 368² of the Code on assets, the legality of the grounds for which is not confirmed by evidence does not provide for such a mandatory feature of the offence envisaged by this article, as the acquisition of assets in a criminal way.

A significant disadvantage of the legal definition of illicit enrichment as an offence is also that it is based on the lack of confirmation by proof of the legality of the grounds for the acquisition of assets in significant amounts. At the same time, the procedural requirement «not confirmed by evidence» in the legal structure of the disposition of Article 368² of the Code provides one of the defining features which directly affect the recognition of a specific act as a crime. That is, this regulation contains one of the key features of the objective aspect of such a crime, as illicit enrichment. At the same time, the combination in the disposition of Article 368² of the Code of material and procedural prescriptions is unacceptable and inadmissible, given that the regulation of the process of evidence in criminal proceedings belongs to the scope of criminal procedural law. The procedural legal requirements (confirmation or non-confirmation of evidence, proof or lack of proof of a particular fact) cannot be an element of a legal norm which provides for criminal liability, since they are not related to the act of the subject of the offence, but with the procedural activities of officials of the authorised state bodies.

The legislative construction, which links the existence of a key feature of such an offence, as illicit enrichment, with the results of the procedural activities, that is, with the confirmation by evidence, makes possible the assumption-based accusation possible.

The Constitutional Court found that Article 368² of the Code does not meet the requirements of clarity, accuracy and consistency, and therefore contradicts legal certainty as an integral part of the rule of law principle enshrined in Article 8 of the Constitution. Article 368² of the Code does not meet the requirement of legal certainty as an integral part of the constitutional principle of the rule of law (Article 8.1 of the Constitution), since the disposition of this norm is formulated not sufficiently clearly and allows its inconsistent understanding, interpretation and application. The mentioned Article of the Code is also not consistent with the constitutional principle of the presumption of innocence (Articles 62.1, 62.2, 62.3 of the Constitution) and with the constitutional provision concerning the inadmissibility of bringing a person to liability for refusing to testify or provide explanations regarding him/herself, his/her family members or close relatives (the right of a person not to give testimonies or explanations concerning himself/herself, family members or close relatives) (Article 63.1 of the Constitution).

Thus, the Constitutional Court of Ukraine declared Article 368² of the Criminal Code of Ukraine as non-confirming to the Constitution (unconstitutional). The above article shall lose its effect from the day the Constitutional Court of Ukraine adopts this Decision.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, V. Kolisnyk, V. Lemak, O. Pervomaiskyi, I. Slidenko and S. Shevchuk expressed separate opinions. Judge of the Constitutional Court of Ukraine S. Holovaty expressed dissenting opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України**

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 (далі — Рішення) визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку щодо деяких аспектів Рішення.

1. Із Рішення вбачається, що Конституційний Суд України (далі — Суд) визнав неконституційною статтю 368² Кодексу, якою визначено склад такого злочину, як незаконне збагачення, оскільки ця стаття не відповідає вимозі юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), не узгоджується з конституційним принципом презумпції невинуватості (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України) та з конституційним приписом щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (право особи не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів) (частина перша статті 63 Конституції України).

Мотивуючи такі висновки у Рішенні, Суд займає активну позицію щодо необхідності боротьби з корупцією в Україні і підтримує криміналізацію такого суспільно небезпечного діяння, як незаконне збагачення, за умови дотримання Конституції України. На підтвердження цього у Рішенні зазначено, що «корупція є однією з основних загроз національній безпеці України», «протидія корупції в Україні є завданням виняткового суспільного та державного значення, а криміналізація незаконного збагачення — важливим юридичним засобом реалізації державної політики

у цій сфері», «протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України», «при визначенні злочином такого діяння, як незаконне збагачення, треба обов'язково враховувати конституційні положення, якими встановлено принципи юридичної відповідальності, права і свободи людини і громадянина, а також їх гарантії» (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2, абзац шостий пункту 7 мотивувальної частини).

На мій погляд, у Рішенні варто було поглибити зазначені позиції в аспекті вивчення питання щодо необхідності гармонійної імплементації у вітчизняну правову систему такого важливого юридичного засобу протидії корупції, як криміналізація незаконного збагачення, відповідно до статті 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року (далі — Конвенція ООН), ратифікованої Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року. Натомість Суд лише вказав на цю статтю Конвенції ООН, наголосивши, що при криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння треба виходити насамперед із принципів та норм Конституції України (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

У зв'язку з цим слід звернути увагу на те, що питання імплементації положень статті 20 Конвенції ООН у сучасні правові системи залишається дискусійним і неоднозначним. Так, більшість європейських держав ратифікували Конвенцію ООН¹, водночас не всі з них (наприклад, Іспанія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Фінляндія) *in sensu stricto* втілили положення статті 20 Конвенції ООН, пояснюючи це, зокрема, загрозою порушення принципу презумпції невинуватості або достатністю наявних у їхніх правових системах механізмів забезпечення притягнення до кримінальної відповідальності фізичних і юридичних осіб за незаконне збагачення². Навіть більше, наприклад, Конституційний Суд Італійської Республіки (рішення від 17 лютого 1994 року у справі № 48/1994) та Конституційний Трибунал Португальської Республіки (рішення від 4 квітня 2012 року у справі № 179/12,

¹ Convention against Corruption (signature and ratification status) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

² Імплементація рішень комітетів ООН в національні правові системи та міжнародний контроль за процесом імплементації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://helsinki.org.ua/articles/implementatsiya-rishen-komitativ-oon-v-natsionalni-pravovi-systemy-ta-mizhnarodnyj-kontrol-za-protsesom-implementatsiji/#_ftnref3.

від 27 липня 2015 року у справі № 377/15) визнали неконституційними законодавчі положення, якими визначалась кримінальна відповідальність за такий злочин, як незаконне збагачення. Ці рішення проаналізовані у постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 15 березня 2017 року, і, як вбачається, Конституційний Трибунал Португальської Республіки вказав на невідповідність оскаржуваного правового регулювання принципу правової визначеності, оскільки з визначення у статті 335-К Кримінального кодексу Португальської Республіки злочинного діяння (незаконного збагачення) незрозуміло, до яких осіб застосовується ця норма, будь-яка невідповідність (навіть об'єктивно обгрунтована) між вартістю майна, яким володіє особа, та сумою доходу, отриманою нею, буде мати наслідком кримінальну відповідальність такої особи. Також Конституційний Трибунал Португальської Республіки дійшов висновку, що оскаржуване правове регулювання суперечить принципу презумпції невинуватості і наголосив на неправильному використанні слова «незаконний», оскільки передбачалось, що особа, яка володіла майном, вартість якого не відповідала розміру отриманого доходу, вчинила злочин, і таке правове регулювання переклало на підозрюваного тягар доведення виправданості невідповідності між вартістю майна та сумою доходу¹.

Необхідно також звернути увагу на інтерпретацію положень статті 20 Конвенції ООН у Посібнику для законодавчих органів щодо реалізації Конвенції ООН, за яким у цій статті Конвенції ООН не йдеться про презумпцію винності, а тягар доказування, як і раніше, покладається на сторону обвинувачення, оскільки саме остання зобов'язана продемонструвати, що масштаби збагачення перевищують законні доходи особи. У названому посібнику підсумовано, що це може розглядатися як спростовна презумпція, оскільки після пред'явлення відповідних доказів обвинувачений може надати розумне або таке, яке заслуговує на довіру, пояснення². За даними Організації економічного співробітництва та розвитку включення у законодавство норми, якою незаконне збагачення визначено як злочин, спричиняє

¹ Постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 15 березня 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1688/content>.

²Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf.

ряд правових проблем, оскільки ця норма може сприйматися такою, що суперечить стандартам прав людини; ці перепони можуть бути подолані за рахунок ретельного формулювання складу злочину, елементи якого треба визначати так, щоб не порушувати фундаментальних прав людини, у тому числі таких, як презумпція невинуватості та право не свідчити проти себе. Названа міжнародна інституція відзначає, що з цією метою необхідно покласти тягар доказування на прокурора, щоб він доводив факт існування відповідних активів, відсутність у особи законних джерел доходу, якими можна було пояснити наявність цих активів, злочинний умисел особи на придбання таких активів тощо, створюючи таким чином спростовну презумпцію незаконного збагачення¹.

Питання гармонійної імплементації статті 20 Конвенції ООН не є простим і для вітчизняної правової системи, його вирішення потребує зваженої, системної та якісної законодавчої діяльності, зокрема і щодо забезпечення правової визначеності у формулюванні складу такого злочину, як незаконне збагачення. Це тим більше логічно, якщо враховувати, що Конвенція ООН ратифікована в Україні у 2006 році, а намагання законодавця втілити її статтю 20 у закон про кримінальну відповідальність і на сьогодні не завершилось успіхом, зокрема жодне з відкритих на підставі статті 368² Кодексу кримінальних проваджень не завершилось вироком суду.

Потребує подальшого ґрунтовного вивчення і питання розуміння статті 20 Конвенції ООН в аспекті закладеної в ній спростовної презумпції у співвідношенні з визначеним Конституцією України принципом презумпції невинуватості. Утім у рамках розглянутої в Рішенні проблематики можна було принаймні стверджувати, що стаття 368² Кодексу не гарантувала навіть спростовної презумпції, оскільки фактично уможлилювала покладання обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі не на сторону обвинувачення (державу), а на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого), що є неприпустимим з огляду на конституційний принцип презумпції невинуватості. Тому стаття 368² Кодексу в контексті спроби законодавця імплементації

¹ Реформи в сфері боротьби с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (достижения и проблемы 2013–2015 гг.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>.

тувати у правову систему України статтю 20 Конвенції ООН не відповідає не лише Конституції України, а й, власне, цій статті Конвенції ООН, що Суд у Рішенні залишив поза увагою. У Рішенні не вказано також, що стаття 20 Конвенції ООН не передбачає криміналізації передачі особою активів, законність підстав яких не підтверджено доказами, будь-якій іншій особі, що стаття 368² Кодексу визначала складом такого злочину, як незаконне збагачення.

Таким чином, можна стверджувати, що у Рішенні слід було акцентувати на проблематиці гармонійної імплементації у правову систему України статті 20 Конвенції ООН, забезпечення якої покладається на Верховну Раду України, водночас так чи інакше Суд не виключив можливості подальшого впровадження у вітчизняну правову систему названої статті Конвенції ООН та підтримав криміналізацію такого злочину, як незаконне збагачення, за умови дотримання приписів та принципів Конституції України.

2. Згідно з пунктом 2 резолютивної частини Рішення стаття 368² Кодексу втрачає чинність з дня ухвалення Судом Рішення.

Розуміння наслідків втрати чинності статтею 368² Кодексу, яку Суд визнав неконституційною у Рішенні, пов'язане з принципом дії в часі закону та інших нормативно-правових актів, що закладений у положеннях статті 58 Основного Закону України.

У Рішенні від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000 Суд зазначив, що «згідно з частиною другою статті 58 Конституції України ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення», «кримінально-правова норма має зворотню дію в часі в тій її частині, в якій вона пом'якшує або скасовує відповідальність особи. Це стосується випадків, коли в диспозиції норми зменшено коло предметів посягання; виключено із складу злочину якісь альтернативні суспільно-небезпечні наслідки; обмежено відповідальність особи шляхом конкретизації в бік звуження способу вчинення злочину; звужено зміст кваліфікуючих ознак тощо» (абзац третій пункту 2, абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

Цілком вірогідно, що у слідчій і судовій практиці може виникнути ситуація, коли всі кримінальні провадження, які були відкриті на підставі нині неконституційної статті 368² Кодексу, підлягатимуть закриттю через втрату цією статтею чинності з моменту ухвалення Рішення, а надалі, навіть якщо законодавець

сформулює відповідно до Конституції України і Рішення склад такого злочину, як незаконне збагачення, осіб, стосовно яких було відкрито названі кримінальні провадження, неможливо буде притягнути до кримінальної відповідальності за такий злочин, як незаконне збагачення.

Очевидно, що за таких умов втрата чинності статтею 368² Кодексу у зв'язку з визнанням її Судом неконституційною може негативно позначитися на проведеній державою за останні декілька років роботи у сфері протидії корупції, спрямованій на виконання Україною відповідних міжнародних зобов'язань, а отже, спричинити негативні наслідки для важливих суспільних, державних інтересів, іміджу України на міжнародній арені.

У Рішенні залишено поза увагою загрози настання зазначених негативних наслідків, хоча у практиці конституційного судочинства вже була схожа з означеною ситуація, коли визнання Судом неконституційними кримінальних норм щодо смертної кари як виду покарання зумовило у подальшому проблему у судовій практиці щодо призначення особам справедливого та співмірного покарання за особливо тяжкі злочини. Розв'язуючи таку проблему, Суд ухвалив Рішення від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011, у якому, зокрема, виходив із того, що «в частині четвертій статті 5 Кодексу 2001 року йдеться про можливість його зміни тільки іншим законом про кримінальну відповідальність, а не Рішенням Конституційного Суду України, який повноважний лише визнавати неконституційними положення закону про кримінальну відповідальність», а також керувався своєю юридичною позицією, викладеною у справі про зворотну дію кримінального закону в часі, за якою «зіставлення положень статей 8, 58, 92, 152, пункту 1 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України та статті 6 Кодексу дає підстави дійти висновку, що виключно кримінальними законами України визначаються діяння, які є злочинами, та встановлюється відповідальність за їх вчинення. Відповідно і зворотна дія в часі реалізується через кримінальні закони у випадках, коли вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи» (абзаци сьомий, восьмий пункту 4 мотивувальної частини).

Названі юридичні позиції могли бути дороговказом для Суду в нинішній ситуації, оскільки дають можливість стверджувати, що вирішення питання криміналізації чи декриміналізації такого злочину, як незаконне збагачення, не відбувається в рамках прийняття Рішення, а можливе лише шляхом внесення відповідних

змін до закону про кримінальну відповідальність. Про це переконливо свідчить і те, що у Рішенні, як зазначалось, повністю підтримується такий важливий юридичний засіб державної політики у сфері протидії корупції, як криміналізація незаконного збагачення, за умови дотримання вимог Конституції України.

Таким чином, визнання неконституційною статті 368² Кодексу у Рішенні не впливає на умови кримінальної відповідальності осіб, які вчинили до прийняття Рішення такий злочин, як незаконне збагачення, передбачений названою статтею Кодексу.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України Рішенням у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 (далі — Рішення) визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

Вважаю за доцільне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку з питань, які не були висвітлені у Рішенні, але є важливими в аспекті питання, яке розглядалося, а також зупинитися на прийнятності окремих аргументів і тверджень, які містить Рішення.

Недостатньо обґрунтованим та непереконливим вважаю твердження про те, що «законодавче визначення незаконного збагачення як злочину за умови, якщо сторона обвинувачення не виконує свого обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі, уможливорює перекладення цього обов'язку зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого)» (абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини Рішення). У такому випадку йдеться про можливе неефективне, нефахове, однобоке, поверхове правозастосування, тобто припускається неналежне виконання вимог процесуального законодавства, зокрема частини другої статті 17 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якою «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом». Якщо допустити таке неналежне правозастосування, то воно стане очевидним нехтуванням конституційного принципу презумпції невинуватості, насамперед припису частини другої статті 62 Конституції України щодо неприпустимості покладання на особу обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

До того ж «прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень» (частина друга статті 9 Кримінального процесуального кодексу України).

Однак Конституційний Суд України у Рішенні виходив із припущення щодо можливого недостатнього професіоналізму сторони обвинувачення, намагаючись сформулювати «презумпцію неефективного досудового слідства» у справах, пов'язаних із незаконним збагаченням. Подібна презумпція могла б бути обґрунтованою, проте лише за умови всебічного і ретельного узагальнення судової практики за цією категорією справ, якої насправді немає. Саме тому в цьому аспекті узагальнювати в Україні на сьогодні практично нема чого.

Конституційний Суд України мав би зазначити у Рішенні, що «суб'єктом, який має підтвердити доказами законність підстав набуття активів у власність у значному розмірі, є орган досудового розслідування. Перекладення цього обов'язку зі сторони обвинувачення на сторону захисту, зокрема на підозрюваного або обвинуваченого, не допускається з огляду на конституційний припис щодо неприпустимості покладання на особу обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (частина друга статті 62 Конституції України)».

Так само непереконливим видається й твердження про те, що начебто законодавча конструкція статті 368² Кодексу «уможливорює обвинувачення, що ґрунтується на припущеннях» та «дає змогу обґрунтовувати обвинувачення особи у незаконному збагаченні на припущеннях навіть тоді, коли йдеться про особу, яка законно набула певні активи» (абзаци дев'ятого, десятого пункту 5 мотивувальної частини Рішення). Але ж частина третя статті 62 Конституції України містить однозначну імперативну вимогу, згідно з якою обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях. Тобто твердження щодо уможливлення «обвинувачення, що ґрунтується на припущеннях» саме по собі є припущенням лише з огляду на потенційну можливість вияву окремими представниками сторони обвинувачення недостатнього фахового рівня та теоретичної підготовки під час оцінювання доказів.

До того ж відповідно до частини третьої статті 373 Кримінального процесуального кодексу України «обвинувальний вирок не може ґрунтуватися на припущеннях і ухвалюється лише за умови доведення у ході судового розгляду винуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення».

Виходить, що і у випадку спроби сторони обвинувачення перекласти обов'язок підтвердити доказами законність набуття активів у власність у значному розмірі на ту особу, яка набула ці активи, і у випадку спроби сторони обвинувачення обґрунтувати обвинувачення на припущеннях постає питання насамперед не про конституційність чи неконституційність статті 368² Кодексу, а про рівень фахової підготовки й професіоналізму прокурора, керівника органу досудового розслідування, слідчого.

Варто наголосити, що у кримінальному провадженні не допускається використання поняття «непідтвердження доказами (відсутність доказів)» як засобу підтвердження певного факту чи вини підозрюваного або обвинуваченого. Тобто за такого формулювання диспозиції норми, що передбачене частиною першою статті 368² Кодексу, відсутність підтвердження доказами законності набуття активів ще не означає і не може означати підтвердження незаконності їх набуття, а отже, й наявності у діях відповідної особи об'єктивної сторони складу такого злочину, як незаконне збагачення. Відсутність доказів законності набуття активів може означати лише виникнення підстави для припущення про можливе незаконне збагачення особи. Оскільки «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину» (частина друга статті 62 Конституції України), а «обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях» (частина третя статті 62 Конституції України), то і для доведення наявності у діях особи складу такого злочину, як незаконне збагачення (об'єктивної сторони складу незаконного збагачення), і для доведення вини особи у вчиненні цього злочину (тобто для підтвердження наявності суб'єктивної сторони складу злочину) саме орган досудового слідства має зібрати, оцінити та надати суду належні докази незаконності набуття особою у власність активів у значному розмірі.

Такий висновок узгоджується і з презумпцією правомірності правочину, згідно з якою «правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлена законом або якщо він не визнаний судом недійсним» (стаття 204 Цивільного кодексу України). Якщо стати на позицію, згідно з якою незаконне збагачення може вважатися винятком з презумпції правомірності

правочину з огляду, наприклад, на вимоги частини восьмої статті 3 Закону України «Про очищення влади», то й тоді судове рішення щодо визнання правочину недійсним має ґрунтуватися на належних і достатніх доказах. Проте навіть визнання судом недійсним певного правочину, пов'язаного з набуттям особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, ще не означає наявності у діях особи складу такого злочину, як незаконне збагачення, передбаченого статтею 368² Кодексу, та доведеності її вини у вчиненні такого злочину. Обвинувачення особи у вчиненні зазначеного злочину має ґрунтуватися на достатніх доказах, зібраних та наданих суду насамперед органом досудового слідства. Надання доказів підозрюваним або обвинуваченим є можливим, але може здійснюватися лише на його власний розсуд, зокрема й у тому випадку, коли особа підозрюється або обвинувачується у незаконному збагаченні.

У Рішенні Конституційний Суд України зазначив: «Положення статті 368² Кодексу сформульовані таким чином, що сумніви стосовно законності підстав набуття особою у власність активів можуть тлумачитися не на користь цієї особи та можуть розглядатися як підтвердження її незаконного збагачення» (абзац одинадцятий пункту 5 мотивувальної частини). Однак відповідно до частини третьої статті 62 Конституції України «усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь», і це означає, що будь-які сумніви щодо законності підстав набуття особою у власність активів не можуть розглядатися як підтвердження її незаконного збагачення. Тотожне положення міститься в частині четвертій статті 17 Кримінального процесуального кодексу України: «Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на користь такої особи».

Складається враження, що Рішення засноване переважно на підході, згідно з яким на предмет конституційності перевірявся не так зміст статті 368² Кодексу, як гіпотетична можливість її неефективного застосування (з урахуванням реальної усталеної практики, з огляду на ймовірні зловживання під час досудового розслідування та можливе недбале ставлення прокурора або слідчого до обов'язків, покладених на них процесуальним законодавством), а також ґрунтується на обумовлених таким підходом припущеннях.

Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення мав би звернути увагу на те, що, крім закону про кримінальну

відповідальність (стаття 368² Кодексу), питання незаконного збагачення є предметом регулювання й інших законів України. Це зовсім не означало б спроби тлумачити один закон через інший чи з'ясувати конституційність законодавчого формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення, через звернення до інших законів України, а лише дало б змогу простежити ті підходи до встановлення феномену незаконного збагачення, які вже втілені в українському законодавстві, пройшли певну апробацію на практиці і можуть бути враховані у подальшому для удосконалення відповідного законодавчого регулювання.

Так, згідно з частиною восьмою статті 3 Закону України «Про очищення влади» підставою для заборони обіймати посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування протягом десяти років є встановлення невідповідності вартості майна (майнових прав), зазначених у поданих за попередній рік деклараціях (про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру) суб'єктів декларування (осіб, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до закону), доходам, отриманим ними із законних джерел. Цей законодавчий припис значною мірою збігається з положеннями Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, відповідно до статті 20 якої критерієм незаконного збагачення так само визнається «значне збільшення активів посадової особи органу публічної влади, яке перевищує її законні доходи». Таким чином, ставиться під сумнів добросовісність посадової особи у тому випадку, коли вартість набутих нею у власність активів значно перевищує її законні доходи, і саме тому до неї може висуватися обґрунтована вимога щодо підтвердження нею своєї добросовісності шляхом «раціонального обґрунтування» зазначеної диспропорції (різниці).

Однак критерії незаконного збагачення, передбачені частиною восьмою статті 3 Закону України «Про очищення влади», можуть бути застосовані лише для цілей цього закону та не можуть використовуватися для встановлення складу злочину, передбаченого частиною першою статті 368² Кодексу, оскільки ознаки кримінально караного незаконного збагачення мають бути визначені виключно законом про кримінальну відповідальність, застосування якого за аналогією заборонено (частина четверта статті 3 Кодексу). Водночас критерії незаконного збагачення, передбачені частиною восьмою статті 3 Закону України «Про очищення влади», можуть бути в подальшому враховані законодавцем при встановленні ознак такого злочину, як незаконне

збагачення. Яка саме невідповідність (наприклад, кратність диспропорції, відмінність, різниця) між задекларованими легальними доходами посадової особи та набутими нею активами (йдеться про перевищення вартості набутого майна над рівнем законних легальних доходів) може становити склад такого злочину, має встановити Верховна Рада України, але обов'язково з урахуванням відповідних конституційних принципів.

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції належить, зокрема, здійснення «контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (пункт 8 частини першої статті 11). Національне агентство з питань запобігання корупції може запропонувати відповідному суб'єкту декларування у разі виявлення протягом повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ознак недостовірності задекларованих відомостей, неточності оцінки задекларованих активів, конфлікту інтересів, незаконного збагачення надати письмові пояснення та/або копії документів, що підтверджують законність набуття активів (абзац перший пункту 10 розділу III «Порядок проведення повної перевірки декларацій» Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 лютого 2017 року № 56 зі змінами).

Відповідно до пункту 10 частини сьомої статті 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами суддя зобов'язаний «підтверджувати законність джерела походження майна у зв'язку з проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді, якщо обставини, що можуть мати наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, викликають сумнів у законності джерела походження майна або доброчесності поведінки судді». Тобто за певних обставин, у тому числі у зв'язку з виявленням у декларації судді значної розбіжності між вартістю набутого ним майна та задекларованими ним законними доходами, на суддю може бути покладено обов'язок підтвердити законність джерела походження майна. Крім того, за Законом України «Про судоустрій і статус суддів» суддя зобов'язаний щорічно подавати декларацію доброчесності,

у якій має насамперед підтвердити відповідність рівня свого життя наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам (пункт 1 частини третьої статті 62).

Саме на підставі такого попереднього огляду та аналізу законодавства Конституційний Суд України міг би зробити висновки, що містяться в абзацах четвертому, п'ятому пункту 7 мотивувальної частини Рішення, і тоді вони були б більш логічними, послідовними та обґрунтованими. Ідеться, зокрема, про прийнятність законодавчого закріплення вимоги щодо «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, невідповідності між вартістю набутих нею активів та задекларованими нею законними доходами. Такий припис може бути встановлений законом як вимога підтвердження добросовісності посадової особи та як превентивний засіб у боротьбі з корупцією, однак, з огляду на положення статті 62 Конституції України, ця вимога не може встановлюватися законом як обов'язок особи доводити свою невинуватість у вчиненні злочину та надавати докази в межах кримінального провадження (абзац четвертий пункту 7 мотивувальної частини Рішення).

Так само більш логічним був би висновок щодо можливості запровадження законом такої підстави для припинення подальшого виконання посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування, як відсутність «раціонального пояснення» (чи «раціонального обґрунтування») у випадку невідповідності між вартістю активів, набутих цією особою, та задекларованими нею законними доходами. Однак у будь-якому разі обов'язок доведення вини посадової особи у вчиненні такого злочину, як незаконне збагачення, має покладатися законом лише на державні органи, уповноважені процесуальним законом (абзац п'ятий пункту 7 мотивувальної частини Рішення).

Водночас слід визнати, що законодавче формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення, передбаченого частиною першою статті 368² Кодексу, на жаль, насправді є недолугим, слабким і недосконалим. Однак зазначені вади цієї юридичної конструкції не можуть бути достатнім критерієм її конституційності чи неконституційності. Зокрема, через невдале та нелогічне законодавче формулювання зазначена норма з дня її запровадження до 26 лютого 2019 року так і не перетворилася на один із головних та ефективних юридичних засобів подолання корупції в Україні.

Через істотні вади законодавчого формулювання стаття 368² Кодексу набула характеру вразливого, суперечливого, нелогічного та недолугого засобу, який лише дискредитував ідею боротьби з корупцією, породив надмірні ілюзії, безпідставні очікування і сподівання, дозволив поєднати імітацію такої боротьби з профанацією, відволікаючи фахівців на безперспективні кримінальні провадження та штучно розпорозуючи їхні зусилля. А непрофесіоналам така недолуга юридична конструкція давала змогу уникати кваліфікації низки корупційних правопорушень за більш «складними» та «проблемними» з точки зору пошуку доказової бази статтями Кодексу, обмежуючись при цьому встановленням начебто більш «простого», «легкого» та «очевидного» складу такого злочину, як незаконне збагачення, для доведення якого, на перший погляд дилетанта, буцімто потрібно було набагато менше часу, зусиль та енергії.

Конституційний Суд України у Рішенні міг би скористатися правом, яке надає йому стаття 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», та відтермінувати дату втрати чинності статтею 368² Кодексу (наприклад, на три місяці). Також слід було рекомендувати Верховній Раді України протягом трьох місяців уточнити законодавче формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення, передбаченого статтею 368² Кодексу, з урахуванням юридичних позицій, викладених у Рішенні. До такого уточнення у правозастосовній практиці варто було б повернутися до застосування статті 368² Кодексу у редакції Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, згідно з якою незаконним збагаченням визнавалося «набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність майна, вартість якого значно перевищує доходи особи, отримані із законних джерел, або передача нею такого майна близьким родичам».

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. П. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України**

Вважаю за необхідне у цій окремій думці відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» звернутися до Рішення Конституційного Суду України (далі — Суд) щодо норми Кримінального кодексу України (далі — КК), яка встановлювала відповідальність за незаконне збагачення. На превеликий жаль, мені не вдалося навести достатньо аргументів, які дали б змогу переконати колег у протилежному. Давайте спробуємо разом розібратися в цій справді складній справі, де немало юридичних тонкощів. Окрім іншого, в Рішенні Суду від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 (далі — Рішення) йдеться про значуще для суспільства питання, яке стосується фундаментальних конституційних цінностей.

I. Загальні дефекти методології Рішення Суду

Рішення не відповідає вимогам до його аргументації за основними параметрами (логічними й сутнісними), що проявляється в усьому його тексті. І річ не в тому, як його сприймає громадська думка, річ у його аргументах.

Якщо узагальнити, то концептуальні недоліки Рішення зводяться до такого: 1) ігнорування презумпції конституційності акта, яка полягає в тому, що всі сумніви під час дослідження відповідності акта конституції підтверджують його конституційність, а не навпаки. Суд у Рішенні зробив «навпаки», керуючись припущеннями; 2) Суд відступив від власних позицій щодо доктрини «дружнього ставлення до міжнародного права», яку більш коректно назвати доктриною дружнього до міжнародного права тлумачення конституції. Останнє втілює загальновизнаний принцип міжнародного права — добросовісного виконання державою міжнародних договорів (*Pacta sunt servanda*). У Рішенні Суд зробив усе навпаки — засвідчив сприйняття конституційних принципів та їх утілення в нормі закону в спосіб, який створює «напруженість» з міжнародними правовими зобов'язаннями України; 3) ігнорування досвіду тлумачення і застосування за-

рубіжними конституційними судами конституційних принципів щодо незаконного збагачення; в останні десятиліття справ з подібним предметом (дослідження співвідношення конституційного принципу презумпції невинуватості й норми кримінального закону про незаконне збагачення) було багато в інших державах, однак їх відповідна офіційна конституційна доктрина не заінтересувала Суд; 4) неврахування висновків правової доктрини (правової науки) та експертного середовища з цього питання. Судовий розсуд не означає сваволю. Стандартом у цьому плані, звісно, є не громадська думка, а «спільнота знаючих юристів — юридична спільнота», що повинно «спонукати суддю усвідомити необхідність різниці між суб'єктивними поглядами і теорією права у суспільстві, у якому він діє... Він повинен спостерігати себе збоку» (Аарон Барак). Суд не побачив себе «збоку», тобто з позицій юридичної спільноти — вітчизняної та міжнародної.

Частина висновків, що містяться у Рішенні, є суперечливими, очевидно необґрунтованими або ж позбавленими внутрішньої логіки.

Декілька прикладів. У підсумковому висновку пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суд відзначив, що «отже, особа не може нести кримінальну відповідальність за діяння, вчинені до набрання чинності законом, яким ці діяння криміналізовано» — ніби хто-небудь всерйоз стверджував протилежне і ніби практика судового застосування також свідчить про зворотне. При цьому Суд утримався від того, щоб указати на термін (момент у часі), з якого стаття 368² КК набрала чинності.

У цьому ж ряду висновків у другому абзаці пункту 7 Рішення, за яким стаття 368² КК «не відповідає вимозі юридичної визначеності...», а «диспозиція цієї норми сформульована недостатньо чітко й допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення та застосування». У Рішенні є численні посилання на низку позицій Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), проте незрозуміло, звідки такий висновок про невизначеність, на які аргументи спирається Суд, яким чином критерії визначеності можуть бути «прикладені» до аналізованої норми КК?!

Особливо звертаю увагу на підсумковий висновок Суду в пункті 7 мотивувальної частини Рішення. Підтвердивши, з одного боку, «виняткове суспільне та державне значення» протидії корупції в Україні та «важливість» криміналізації незаконного збагачення, Суд наголосив, що **законодавчим формулюванням складу такого злочину, як незаконне збагачення, не можна «умож-**

ливлювати притягнення особи до кримінальної відповідальності лише на підставі відсутності підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів».

У цьому аспекті має місце зміщення акцентів нормативної конструкції у законі, який встановлює кримінальну відповідальність (законна підстава), і порядку здійснення кримінального провадження, через яке особа притягується до такої відповідальності (кримінальний процес).

Сьогодні цивілізований світ розуміє під незаконним збагаченням як нормативної конструкції складу злочину саме те явище, за вчинення якого, на думку Суду, не можна законодавчо встановити кримінальну відповідальність. Позиція міжнародного співтовариства є протилежною і втілена, зокрема, в міжнародних договорах. Україна взяла на себе міжнародно-правове зобов'язання вжити заходів «для визнання злочином умисне незаконне збагачення, тобто значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати» (стаття 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року), про що нижче буде зазначено.

Звісно, Україна взяла на себе таке зобов'язання за умов узгодження законодавчої криміналізації незаконного збагачення з Конституцією України і за умов, які виправдовують досягнення відповідних суспільних цілей. Зі змісту Рішення ніби вбачається, що законодавець у статті 368² КК свавільно встановив кримінальну відповідальність і порушив при цьому Конституцію України, зокрема її статті 8, 62 і 63. Чи так це насправді?

II. Яка мета, яким був суб'єкт злочину за статтею 368² КК і чому це важливо?

Мета законодавчої криміналізації «незаконного збагачення» очевидна й викликана гострими суспільними викликами в Україні. Серед таких викликів — рівень політичної корупції, який загрожує спроможності держави здійснювати базові функції. Іншими словами, рішення законодавця щодо встановлення кримінальної відповідальності за відповідне діяння має підґрунтя як у фундаментальних конституційних цінностях, так і, м'яко кажучи, підтверджується суспільним контекстом.

Суд продовжив традицію розглядати окремі сегменти Конституції України та законів України ізольовано, без урахування цілісності відповідно конституційної та законодавчої матерії.

Слід було врахувати, що фундаментальними цілями Конституції України, як випливає зі змісту її преамбули, є забезпечення прав і свобод людини, а також розвиток демократичної і правової держави. Згідно з частиною другою статті 3 Конституції України головний обов'язок держави — утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Реальне забезпечення прав і свобод людини залежить від ефективності та відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Корупція в сфері здійснення повноважень останніх є загрозою для гарантування прав і свобод людини та прямо суперечить конституційному обов'язку держави й цілям самої Конституції України. Відтак протидія корупції в Україні акумулює і потреби дієвості конституційних гарантій щодо індивідуальних прав і свобод людини, і публічний інтерес.

Хто виступав суб'єктом злочину, встановленого статтею 368² КК? Це важливо для розуміння співвідношення прав людини, з одного боку, і спеціального статусу певної категорії осіб, з іншого. Отже, за статтею 368² КК можна було кваліфікувати лише діяння, вчинені особами, які «уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (умовно будемо називати їх чиновниками). Однак у ній йдеться не про всіх чиновників, а лише про тих, які (за змістом диспозиції статті) набувають у власність або передають іншим особам активи «у значному розмірі». Із примітки до статті 368² КК та інших норм законодавства України випливає, що на 2019 рік «значний розмір» статті 368² КК вираховується як 960 500 грн (еквівалент у понад 35 тисяч доларів США).

Мораль і совість, а також здоровий глузд (сукупно їх можна назвати вимогами пропорційності) у поєднанні із суспільним контекстом примушують нас визнати, що у вказаному розмірі активи не можуть зненацька з'явитися у добросовісного чиновника, який при цьому не є спроможним ідентифікувати джерело їх законного походження. Проте Суд у Рішенні якраз і зробив таке припущення: «За цих обставин уможлиблюється притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення особи, яка на законних підставах набула активи у власність, але не має підтвердження законності підстав такого набуття» (абзац десятий пункту 5).

Ще на один аспект треба звернути увагу — зайняття відповідної посади передбачає **добровільне взяття на себе претендентом на цю посаду додаткових обов'язків** щодо добросовісності, які

відображають потребу довіри суспільства до органів публічної влади. До цих обов'язків належить, окрім іншого, обов'язок не лише декларувати свої доходи, майновий стан і витрати, а також на вимогу уповноважених державних органів (Національного агентства з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) надавати додаткові пояснення й документи. **Претендент на посаду, отже, завчасно і чітко усвідомлює, який набір прав і обов'язків очікує його в разі зайняття посади — цей набір називають у юриспруденції «спеціальним статусом», і Суд не міг не врахувати цього.**

Варто повторити: лише порушення чиновником обов'язків, які випливають із його спеціального статусу і полягають у неможливості пояснити різницю в доходах і витратах у розмірі еквівалента понад 35 тисяч доларів США, дозволяло кваліфікувати його діяння за статтею 368² КК (після набрання нею чинності у 2015 році), тобто створює законну підставу для кримінального провадження.

III. Принцип презумпції невинуватості і стаття 368² КК

Найбільш серйозна «претензія» до статті 368² КК — це нібито її невідповідність двом конституційним принципам: презумпції невинуватості особи та так званому «принципу мовчання». Принцип презумпції невинуватості полягає в тому, що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду», «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину», «обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь» (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України). Пов'язаний із ним «принцип мовчання» передбачає, що «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом» (частина перша статті 63 Конституції України).

Щоб без поспіху розібратися, слід повернутися до «спеціального статусу». Як носій спеціального статусу чиновник має згідно із законом певні обов'язки, які випливають із такого статусу. Серед них не лише подання декларації, а й обов'язок на вимогу уповноваженого державного органу надати додаткові пояснення чи документи, які відображають його майновий стан, доходи і

витрати. Іншими словами, на чиновника покладено обов'язок підтвердити та пояснити відомості, які пов'язані з його життям. **При цьому йдеться не про притягнення до юридичної відповідальності, а про виконання встановленого законом обов'язку, який чиновник добровільно взяв на себе, обійнявши посаду.** Звісно, у цих правовідносинах чиновник не може відмовлятися від виконання обов'язку, прикриваючись «принципом мовчання» (про «покази» не йдеться) чи принципом невинуватості (про жодну «вину» також не йдеться).

Після отримання від чиновника пояснень і документів, уповноважені державні органи оцінюють їх і можуть дійти висновку, що надані пояснення і документи не підтверджують законності набуття у власність активів у значних розмірах, внаслідок чого виникають підстави для кваліфікації діяння чиновника за статтею 368² КК. **Отже, якщо особа не може обґрунтовано пояснити походження власних активів у значному розмірі у зв'язку з її законним доходом, то це не є достатнім для того, щоб визнати її винуватою у вчиненні кримінального правопорушення, яке було передбачено статтею 368² КК; воно є лише законною підставою для початку кримінального провадження за вказаною статтею КК.**

Для досягнення цілей кримінального провадження (зокрема, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини — стаття 2 Кримінального процесуального кодексу України, далі — КПК), **необхідно з'ясувати й оцінити набагато більше обставин**, у тому числі обставини набуття активів у власність, а також відомості, пов'язані з їх власником та членами його сім'ї — стиль їхнього життя, трудову діяльність, доходи, позики, які вони одержували, успадковане ними майно, їхні витрати, їхні відносини з особами, яким відомо, що вони займаються незаконною діяльністю тощо. Слід враховувати можливість накопичення наявного майна протягом усього трудового часу, а не лише протягом певного періоду. Зазначені обставини підлягають доведенню органами досудового слідства після початку кримінального провадження. З початком кримінального провадження починаються відносини, пов'язані з притягненням особи до кримінальної відповідальності, і, звісно, на цю особу поширюються відповідні конституційні гарантії.

Суд зобов'язаний був дати тлумачення конституційним принципам презумпції невинуватості та «мовчання», які спрямовані на запобігання інквізиційного викриття злочинця і мають вирі-

шальне значення для захисту свободи особи. У державі, заснованій на верховенстві права, конституційні принципи презумпції невинуватості та «мовчання» підлягають ретельній охороні. Як впливає з указаних принципів Конституції України і з норм КПК, **безумовно, тягар доказування покладено на уповноважені державні органи.**

Тлумачення цих конституційних принципів могло дати відповідь на низку запитань, зокрема:

1. Конституційні принципи презумпції невинуватості та «мовчання» слід сприймати у зв'язку з їхньою метою — захист свободи особи під час притягнення її до юридичної відповідальності й здійснення права на справедливий суд, а не поширювати на інші сфери. З цього приводу варто навести приклад у рішенні «United States v. Sullivan» (1927). Верховний Суд США зауважив, що надання особою уряду інформації, яка вимагається законом, не слід вважати порушенням П'ятої поправки. При цьому слід уникати тлумачення, з якого можна зробити висновок про виправдання дій правопорушника, бо це суперечило б цілям і податкового закону, і належному застосуванню П'ятої поправки. Саме П'ята поправка до Конституції США містить положення, з яких суди виводять принцип презумпції невинуватості та «принцип мовчання».

2. Гарантії щодо презумпції невинуватості є частиною права на справедливий судовий процес — це впливає з пунктів 1 і 2 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У Рішенні Суду міститься посилання на неї: «Згідно з пунктом 2 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку» (абзац четвертий пункту 4 Рішення). ЄСПЛ неодноразово підкреслював подібний підхід. Із цього впливає, зокрема, що принцип презумпції невинуватості не слід застосовувати до будь-яких сфер і типів правовідносин.

3. Принципи Конституції України треба тлумачити дружньо щодо норм міжнародного права, на що Суд неодноразово вказував (наприклад, у Рішенні від 1 червня 2016 року у справі № 2-рп/2016).

Саме у цій конкретній справі це було можливо і доречно з методологічної точки зору. На сьогодні практично всі держави — члени ООН (186 у 2017 році), ратифікували Конвенцію

ООН проти корупції, визнавши у такий спосіб, що законодавче встановлення «незаконного збагачення» як злочину є сумісним з конституційними принципами презумпції невинуватості та «мовчання», які текстуально або імпліцитно присутні у всіх національних правових системах.

Вказана Конвенція ООН була ратифікована Україною 2006 року. Цікаво, що Російська Федерація, ратифікувавши її у 2006 році, зробила застереження саме щодо її статті 20, де міститься формулювання «незаконного збагачення».

Конвенція ООН проти корупції стала глобальним документом у цій сфері, відтак положення статей 62 і 63 Конституції України, які встановлюють принципи презумпції невинуватості та «мовчання» та сумісність із ними норми кримінального закону про незаконне збагачення, не повинні сприйматися в інших координатах.

Відомо й те, що на сьогодні понад 40 держав світу встановили кримінальну відповідальність за незаконне збагачення і у всіх цих державах принцип презумпції невинуватості має конституційний ранг. Більшість інших держав із тих, які окремо не встановили законом складу злочину з такою назвою (США, наприклад), протидіють незаконному збагаченню, імплементувавши відповідальність за вчинення цього діяння до податкового законодавства, норм щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих нелегальним шляхом, що в сукупності дозволяє притягнути публічних осіб до відповідальності за незаконне збагачення.

4. Варто ще раз звернути увагу на формулювання частини другої статті 62 Конституції України: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду». Очевидно, що ця конституційна гарантія стосується осіб, які перебувають у правовідносинах, коли вони притягуються до кримінальної відповідальності або ж їх звинувачено у вчиненні злочину, а не осіб, які перебувають у інших правовідносинах. **Мета конституційного принципу презумпції невинуватості — захист свободи і гідності особи в умовах притягнення її до кримінальної відповідальності та/чи публічного звинувачення у вчиненні злочину. Однак цей принцип не може стати виправданням відмови від виконання встановленого законом обов'язку особою зі спеціальним статусом.**

Резюме: стаття 368² КК не стосується «процесуального аспекту» і не заперечує гарантій, якими особа наділена в криміналь-

ному провадженні. Передбачаючи склад кримінального правопорушення, вона не регламентувала (і не могла регламентувати) питання порядку здійснення кримінального провадження. Так само і конституційні гарантії в жодному випадку не можна тлумачити й застосовувати з метою, яка суперечить їхньому конституційному призначенню та загальним цілям Конституції України.

IV. Стаття 368² КК і юридична визначеність

Деякі кажуть, що до цієї статті КК є «претензії», мовляв, вона не є чітко визначеною. Слід розібратися з цим. Відомо, що сама природа норм закону вимагає закріплення в тексті не лише переліку конкретних життєвих ситуацій, а й загальних понять, утілених в абстрактних правилах. Це означає, що потреба надати більшої визначеності нормативному тексту не є винятковою ситуацією. Це стосується і визначення у законі правопорушення. У самому Рішенні Суду згадано Рішення ЄСПЛ у справі «S.W. проти Сполученого Королівства» (S.W. v. the United Kingdom) від 22 листопада 1995 року, в якому наголошено, що будь-яке правопорушення має бути чітко визначене в законі; такий вимозі відповідає стан, коли особа може знати з формулювання відповідного припису, **а за потреби — за допомогою його тлумачення судом**, за які дії або бездіяльність її може бути притягнуто до кримінальної відповідальності (пункт 35).

Звертаю увагу: як свідчить позиція ЄСПЛ, визначене у законі правопорушення — це таке, коли особа може знати межі кримінально караної поведінки, за потреби (увага!) — **«за допомогою його тлумачення судом»**. Однак Суд зробив із цього протилежний висновок — відмовитися від тлумачення закону як інструмента надання правової визначеності в процесі правової аргументації, тобто віднайдення конституційного контенту в статті 368² КК.

Суд, отже, відмовився від тлумачення норми, хоча міг і зобов'язаний був це зробити для аргументації Рішення. Що конкретно він повинен був зробити за практичної потреби тлумачення? По-перше, визначити момент, з якого лише й могла бути застосована до діянь вказана норма (складність полягала в тому, що редакція статті 368² КК декілька разів змінювалася з моменту її ухвалення в 2011 році), і підкреслити, що ця норма не застосовується щодо «набуття активів» особою до набрання нею чинності (*Lex retro non agit*). По-друге, роз'яснити понятійне ядро цієї статті, зокрема таких термінів, як «набуття особою у

власність активів», «законність підстав набуття», «підтвердження доказами», «передача активів іншій особі» тощо. По-третє, акцентувати на тому, що притягнення до кримінальної відповідальності за статтею 368² КК, як і за будь-якою іншою статтею КК, здійснюється безумовно з дотриманням конституційних гарантій прав людини, зокрема принципу презумпції невинуватості та «принципу мовчання», які втілені також у нормах КПК, зі змісту яких випливає, що тягар доказування покладається на уповноважені державні органи.

І хоча з'ясування змісту наведених понять, по суті, не виходить за межі текстуального тлумачення (у зв'язку з іншими правовими текстами), таке тлумачення могло вирішити проблемні питання застосування статті 368² КК. Річ у тім, що Суд, захопившись гіпотетичними припущеннями про наявність проблем у застосуванні статті 368² КК, особливо щодо суб'єкта, на якого покладається «тягар доказування», не спробував емпірично не лише підтвердити чи спростувати їх, а й витлумачити практику застосування цієї норми.

Як видається, Суд відмовився від тлумачення положень статті 368² КК виходячи з уявлень про те, що нібито «тлумачення закону» не належить до його повноважень. При цьому було проігноровано різницю між офіційним тлумаченням як видом провадження (за ініціативою інших суб'єктів) і тлумаченням як складовою процесу обґрунтування рішення. На мою думку, у кожній справі Суд повинен тлумачити закон, якщо останній є об'єктом конституційного контролю і вирішується питання про його конституційність. Вирішити питання про конституційність закону означає віднайти/не віднайти в ньому конституційний контент (втілення в його змісті принципів і норм Конституції України).

Твердження про невизначеність змісту статті 368² КК є надто перебільшеними з огляду на два аспекти. По-перше, названа стаття майже стовідсотково кореспондується зі статтею 20 Конвенції ООН проти корупції «Незаконне збагачення», яка передбачає: «За умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисне незаконне збагачення, тобто значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати». Різниця між формулою цієї норми — «...які вона не може раціо-

нально обґрунтувати» і формулою статті 368² КК — «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами» — незначна, а відмінність полягає якраз у тому, що українська версія навіть гіпотетично не покладає на особу обов'язку надавати докази законності підстав набуття активів, тоді як міжнародно-правова норма якраз у цьому аспекті сформульована інакше — «...вона не може раціонально обґрунтувати».

По-друге, в аспекті твердження про «невизначеність» статті 368² КК варто відзначити також, що за застосування подібного підходу Судом (відмови а рїогї від тлумачення) набагато більш невизначеними зовні є значна частина інших статей КК — наприклад, стаття 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» або стаття 205 «Фіктивне підприємництво», однак наведене, сподіваюся, не стане підставою для визнання цих норм неконституційними, бо судове тлумачення якраз для того й існує, щоб усунути (за її наявності) таку невизначеність.

По-третє, методики тлумачення закону, якщо зважити на досвід зарубіжних конституційних судів, полягають у тому, що навіть якщо певне положення закону допускає два різні тлумачення, одне з яких узгоджується з конституційними принципами, а друге — не узгоджується, то це означає відсутність підстав для скасування цього положення (конституційно-конформне тлумачення) (див., наприклад, Рішення Конституційного Суду Чеської Республіки від 26 березня 1996 року, Pl.ЪS 48/95). Суд визнав норму неконституційною, навіть не спробувавши витлумачити її.

Якби Суд усе-таки спробував витлумачити положення статті 368² КК, він повинен був би сприйняти її як частину узгодженої структури, до якої входять Конституція України, офіційна конституційна доктрина (попередні позиції Суду) та КПК. «Читати» норму особливої частини КК неможливо ізольовано від конституційних принципів і норм КПК. Не спробувавши дати тлумачення, Суд загалом не міг дійти висновку про відсутність конституційного контенту (зокрема, принципу презумпції невинуватості, принципу «мовчання») у змісті норми КК, а відтак — визнати її неконституційною.

V. Наслідки визнання статті 368² КК неконституційною

Інколи підкреслюють, що жодного судового вироку за результатами кримінального провадження за статтею 368² КК станом на 2019 рік немає, а отже і немає раціональних доводів її існу-

вання як такої (за різними відомостями близько 70 кримінальних проваджень було розпочато за вказаною статтею КК). За такою логікою значна частина статей КК видається «зайвою», бо на їх підставі немає ні ухвалених судових вироків, ні жодного кримінального провадження. Однак сприймати у такий спосіб закон, яким встановлено кримінальну відповідальність, не можна через те, що він виконує більше важливих функцій, і насамперед — превентивну функцію.

Які наслідки ухвалення Рішення, окрім політичних та репутаційних ризиків для держави? Визнання статті 368² КК неконституційною має низку наслідків, які впливають на національний правопорядок і є явно такими, що суперечать цілям Конституції України:

1. Руйнація важливої складової нормативної системи протидії корупції. Те, що щороку від 800 тисяч до понад одного мільйона осіб акуратно заповнювали й подавали е-декларації, було «заслугою» і статті 368² КК. Хоча в КК й передбачено окрему статтю 366¹ з назвою «Декларування недостовірної інформації», між нею і його статтею 368² існував нерозривний зв'язок. По-перше, механізм декларування якраз і був запроваджений з метою створення організаційної інфраструктури, спрямованої на протидію незаконному збагаченню чиновників. Стаття 368² КК утримувала осіб від внесення до декларацій фактичних даних, які могли свідчити про незаконне збагачення.

По-друге, скасування статті 368² КК унікально дає змогу особі внести до декларації відомості про активи незалежно від законності джерел їх походження (декларація подана вчасно й заповнена «правдиво»). У такому випадку спеціалізовані антикорупційні органи, навіть за наявності повноважень, на сьогодні позбавлені можливості ініціювати притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які набули активи у власність без законних підстав, з причини відсутності відповідного законного підґрунтя (*Nulla poena sine lege*).

2. Закриття кримінальних проваджень за статтею 368² КК відзначається не лише техніко-юридичним характером через те, що уможливорює уникнення кримінальної відповідальності особами, яких уже було звинувачено у вчиненні відповідного злочину. Відомо, що протидія корупції, вчиненої організованими групами або злочинними організаціями, є особливо складною з огляду на спроможність останніх до активної протидії правосуддю — із залученням значних ресурсів. Не випадково викриття та нейтра-

лізація таких злочинних структур у зарубіжних країнах нерідко вчиняються саме через механізми контролю незаконних доходів їх лідерів (відома справа Аль Капоне, 1931, США). Механізми виявлення незаконного збагачення мають істотне значення для протидії та превенції терористичної діяльності, а також виявлення розвідувальної активності інших держав (справа Олдріча Еймса, 1993–1994, США).

Отже, законодавче встановлення кримінальної відповідальності у статті 368² КК було узгоджене з цілями Конституції України, виступало сумісним з конституційними принципами верховенства права та презумпції невинуватості. Аргументами Рішення не підтверджено іншого.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України 26 лютого 2019 року ухвалив Рішення № 1-р/2019 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України (далі — Кодекс), у якому визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кодексу (далі — Рішення).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо ухваленого Рішення.

1. Конституційний Суд України у своїх рішеннях традиційно та слушно посилається на ряд засадничих приписів Конституції України, а саме:

- *Україна є демократична, правова держава* (стаття 1);
- *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* (частина друга статті 3);
- *в Україні визнається і діє принцип верховенства права* (частина перша статті 8).

Зазначені приписи Конституції України мали б застосовуватися в їх взаємозв'язку й щодо питання визначення відповідності Конституції України статті 368² Кодексу, оскільки системний аналіз зазначених норм Конституції України (в аспекті створення конституційного підґрунтя для боротьби та іншої протидії корупції) дає підстави для висновку, що демократичною та правовою може визнаватися держава, що водночас є *антикорупційною державою*.

З цих міркувань вважаю, що Конституційний Суд України, розглядаючи справу щодо відповідності Конституції України статті 368² Кодексу, мав би сформулювати юридичну позицію сто-

совно зв'язку таких понять, як *демократична держава, правова держава, верховенство права та антикорупційна держава*.

При формуванні такої юридичної позиції слід було б взяти до уваги, зокрема, значення та місце кримінальної відповідальності за незаконне збагачення як одного з правових інструментів боротьби з корупцією, в загальному механізмі протидії цьому негативному явищу, враховуючи те, що кримінальна відповідальність за дії з незаконного збагачення, безперечно, характеризується потужним превентивним та каральним антикорупційним потенціалом і органічно пов'язана та кореспондується з обов'язком держави боротися чи іншим чином протидіяти корупції. Власне Конституційний Суд України в Рішенні прямо та недвозначно вказує на подібні завдання держави (абзац шостий пункту 7 мотивувальної частини Рішення).

Звісно, формулювання юридичної позиції щодо взаємозв'язку понять *демократична держава, правова держава, верховенство права та антикорупційна держава* є складним завданням, однак з огляду на прогнозовану суспільну та правову значущість Рішення Конституційний Суд України мав надати подальші правові орієнтири в цій проблематиці для громадянського суспільства, органів державної влади та інших зацікавлених осіб.

Потреба в юридичній позиції з цього питання важлива також з огляду на те, що, по-перше, в Рішенні *не визнано* такою, що суперечить Конституції України, саму ідею криміналізації дій з незаконного збагачення, а отже, це не виключає, а радше передбачає внесення змін до Кодексу в цій частині, які повинні бути позбавлені недоліків статті 368² Кодексу, що визнана Конституційним Судом України неконституційною. По-друге, на розгляді Конституційного Суду України перебувають ще кілька справ, що прямо або дотично стосуються боротьби або іншої протидії корупції, а отже, Рішення у цій справі певним чином вплине на подальше вирішення інших справ.

Наостанок, слід визнати ту обставину, що текст Конституції України не вичерпує її змісту, а тому Конституційний Суд України має виважено та розумно витлумачувати контекст конституційних приписів, зокрема й в аспекті визнання того, що до засад конституційного ладу має належати та належить обов'язок держави з протидії корупції.

2. Вважаю, що Конституційному Суду України в своєму Рішенні слід було чітко вказати на те, що антикорупційна політика

держави передбачає ряд заходів та засобів (у тому числі, правового, економічного, організаційного змісту), які окремо та в сукупності мають бути *ефективними* та *адекватними* у боротьбі чи іншій протидії корупції.

При цьому в Рішенні Конституційний Суд України міг би вказати на першочергову потребу в:

- формуванні суспільної свідомості щодо неприйнятності корупції;

- превентивному запобіганні корупції;

- антикорупційному реформуванні інститутів держави та суспільства, а не в переслідуванні окремих осіб, внаслідок чого такий правовий засіб, як притягнення порушника-корупціонера до кримінальної відповідальності, займав би допоміжне, а не основне місце.

Крім того, Конституційний Суд України в Рішенні мав би відмітити, що кримінальна відповідальність у сфері корупційних правопорушень є *ultima ratio* в протидії корупції, тобто останнім правовим засобом державного примусу, а отже, перевірка на конституційність відповідного положення Кодексу повинна ґрунтуватися на цій особливості кримінальних правових засобів та зв'язку положень зазначеної норми Кодексу, зокрема з іншими нормами конституційного, адміністративного, кримінального законодавства.

3. Основний Закон України встановлює, що *«чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України»* (частина перша статті 9).

На підставі наведеного припису Основного Закону України в контексті досліджуваного питання Конституційний Суд України цілком слушно послався на статтю 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року (ратифіковану Україною 18 жовтня 2006 року) (далі — Конвенція).

Однак врахуванню у Рішенні підлягали не лише положення статті 20 Конвенції, а й інші її положення.

Зокрема, відповідно до одного з приписів преамбули Конвенції *для ефективного запобігання корупції та боротьби з нею є необхідним всеосяжний і комплексний підхід*.

Згідно з приписами статті 5 Конвенції:

Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції

(частина друга); *кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею* (частина третя).

З огляду на існуючу в Україні практику застосування статті 368² Кодексу Конституційний Суд України міг би чіткіше поставити під сумнів її ефективність та адекватність як засобу боротьби та протидії корупції, тим більше, що Конституційний Суд України вказує в Рішенні на потребу саме *ефективного* правового регулювання суспільних відносин (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

4. Вважаю, що в Рішенні є окремі прогалини в аргументації позиції Конституційного Суду України у цій справі, що може негативно вплинути на сприйняття змісту Рішення.

Конституційний Суд України, зокрема, дійшов висновку про те, що норму статті 368² Кодексу сформульовано недостатньо чітко, що допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення та застосування, що не відповідає вимозі юридичної визначеності — складовій принципу верховенства права.

Фактично йдеться про неоднозначне розуміння та тлумачення слів *«законність підстав набуття яких не підтверджено доказами»*, які містяться у частині першій статті 368² Кодексу.

З Рішення вбачається, що один з недоліків такого формулювання норми Кодексу полягає не в тому, що певна особа набула активи (майно) в значному розмірі за відсутності для цього законних *підстав*, а в тому, що ці активи збільшились за відсутності для такого набуття законних (легітимних) *джерел* та (або) економічних *передумов*, оскільки цьому в більшості випадків могло передувати вчинення особою іншого, так званого *предикатного* злочину, наприклад, отримання хабара, розкрадання у формі привласнення чужого майна тощо. Тобто потенційний правопорушник за нормою про незаконне збагачення в більшості випадків набуває активи (майно) відповідно до вимог глави 24 Цивільного кодексу України, а це означає законність *підстав* набуття права власності, однак *джерела* набуття таких активів (майна) є *незаконними* або *нез'ясованими*.

Таким чином, відбувається збільшення активів особи в значному розмірі за відсутності економічних передумов для цього, оскільки легально отримані доходи особи значно менші від витрат цієї особи на набуття активів (майна).

Зазначена думка мала б бути чітко та повно відображена в Рішенні, що позитивно вплинуло б на якість його мотивувальної частини.

Крім того, поза текстом Рішення залишився припис частини 2 статті 328 Цивільного кодексу України *про презумпцію правомірності набуття права власності*, якщо інше прямо не впливає із закону або незаконність права власності не встановлена судом. На мою думку, цей припис цивільного законодавства мав би бути проаналізований в системному зв'язку з об'єктом конституційного контролю — статтею 368² Кодексу.

5. У Рішенні не враховано ряд важливих обставин, пов'язаних, по-перше, з існуванням попередніх редакцій статті 368² Кодексу, по-друге, з правовими можливостями, наявними у Конституційного Суду України.

Кодекс було доповнено статтею 368² згідно із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07 квітня 2011 року № 3207–VI.

Первинна редакція статті 368² Кодексу істотно відрізнялася від чинної редакції положеннями частин першої–третьої і змістом примітки до цієї статті. Зокрема, частина перша статті 368² Кодексу у первинній редакції передбачала: *«Одержання службовою особою неправомірної вигоди у значному розмірі або передача нею такої вигоди близьким родичам за відсутності ознак хабарництва (незаконне збагачення)»*. Примітка містила один абзац.

Зміни до диспозиції статті 368² Кодексу та примітки до неї вносилися кілька разів. У частині першій статті 368² Кодексу в останній редакції (Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні» від 10 листопада 2015 року № 770–VIII) зазначалося таке: *«Набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі»*.

Вважаю, що, аналізуючи статтю 368² Кодексу на предмет її неконституційності, Конституційний Суд України мав можливість дослідити не лише її конституційність чи неконституційність, а й також наявність чи відсутність підстав для, по-перше,

поновлення дії попередньої редакції цієї статті Кодексу, по-друге, застосування норм частини другої статті 152 Конституції України та статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», які дають Конституційному Суду право відтермінувати втрату чинності правовим актом після визнання його неконституційним.

Упродовж строку такого відтермінування стаття 368² Кодексу могла б бути змінена в порядку, передбаченому Конституцією та законами України.

Крім того, на підставі статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України в своєму рішенні міг встановити розумний та необхідний порядок його виконання, зокрема, у разі повернення чинності попередньої редакції норми Кодексу та (або) у випадку відтермінування втрати чинності норми, що визнана неконституційною.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від конституційного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність статті 368² Кримінального кодексу України мають відверто суб'єктивний та очевидно відносний характер;

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

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

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо концепції, методології, мотивувальної та резолютивної частин Рішення:

*Рішення Конституційного Суду України являє собою примхливу суміш з правової упередженості та політичної заангажованості. У Рішенні Конституційний Суд України вчергове застосував логічну та правову еквілібристику, продовживши неадекватне застосування практики Європейського суду з прав людини та довільне і свавільне тлумачення принципу верховенства права. Конституційний Суд України вирішив справу за принципом *fiat justitia et pereat mundus* — нехай здійсниться правосуддя, хоч би загинув світ. Навіщо потрібне таке правосуддя, Конституційний Суд України не пояснив.*

І. Заперечення щодо методології Рішення

1. Основною методологічною помилкою Рішення є те, що застосована Конституційним Судом України (далі — КСУ) ме-

тодологія доведення неконституційності обумовила виключно загальний характер аргументів щодо неї. У Рішенні відсутня будь-яка конкретика щодо неконституційності статті 368² Кримінального кодексу України. КСУ обмежився своєрідним та упередженим тлумаченням загальних принципів права, зокрема верховенства права та презумпції невинуватості. В своїй основі Рішення базується виключно на припущеннях щодо евентуальних загроз застосування оспорюваної статті.

2. Хибна методологія Рішення проявляється у доведенні аргументу визначеної причини для неконституційності — порушення презумпції невинуватості. При цьому КСУ проігнорував в принципі дві фундаментальні доміканти, які визначають природу цієї норми, — принцип доброчесності публічної особи та доктрину презумпції винуватості публічної особи. Крім того, КСУ не прийняв до уваги фундаментальні підходи, які визначають відношення в сучасних державах до принципу презумпції невинуватості. А сучасне його розуміння визначається ціннісним дискурсом, в основі якого — баланс суспільних та особистих інтересів. Такий дискурс визначається, зокрема, у доповіді «The Green Paper on the presumption of innocence» (2006), що розглядає обставини, за яких допускається інверсія тягаря доказування, та Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings, відповідно до якої презумпція невинуватості може бути порушена в разі використання презумпцій фактів. З огляду на це презумпції повинні бути обмежені в розумних межах та повинні бути розумно пропорційні легітимній меті, яка переслідується.

3. З точки зору обраної методології, Рішення являє собою конструктор із штучно підлаштованих цитат Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), які використовуються як спосіб доведення неконституційності. При цьому штучність такого цитування призвела до того, що практика ЄСПЛ виявилась відірваною від контексту або взагалі незастосованою та недоречною у Рішенні (докладніше див. заперечення щодо мотивації).

4. Принципова методологічна помилка — розгляд конкретної норми Кримінального кодексу України у відриві від інших норм цього кодексу, законодавства в цілому та поза загальним конституційним контекстом. При цьому КСУ проігнорував досвід КС Литви, який розглядав подібну норму не відокремлено, а

сукупно з положеннями кримінального процесуального закону. У Рішенні повністю проігноровано той факт, що проблема незаконного збагачення в контексті конкретної статті Кримінального кодексу України потребує з'ясування значення тягара доказування, стандартів доказування, принципу презумпції невинуватості та зв'язків між ними.

5. Принципова методологічна помилка — несприйняття будь-якої альтернативи поза обраним КСУ методом доведення неконституційності конкретної норми. Зокрема, КСУ було повністю проігноровано Висновок *amicus curiae*, в якому наголошується, що «... згаданий елемент незаконного збагачення — збільшення активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами — достатньо чітко проглядається з формулювання частини 1 статті 368²: це положення може тлумачитися як таке, що передбачає настання кримінальної відповідальності, лише тоді, коли доведено, що збільшення активів у значному розмірі не могло статися з використанням законних доходів». Крім цього, автори згаданого дослідження стверджують, що «... брак доказів на користь обгрунтованого збільшення активів становить достатню ознаку для виникнення кримінальної відповідальності. Кримінальне переслідування за незаконне збагачення не потребує одночасного переслідування за предикатний злочин, тобто для того, щоб у межах останнього положення настала кримінальна відповідальність, потребується лише відсутність обгрунтування суттєвого збільшення активів, а не вчинення обвинуваченим інших конкретних злочинів чи правопорушень». В свою чергу, «статтю 368² слід тлумачити в світлі інших положень КК, що встановлює загальні правила застосування кримінального права в часі. За результатами такого тлумачення немає підстав стверджувати, що визначення незаконного збагачення передбачає застосування закону зі зворотною силою».

6. Серйозною методологічною вадою Рішення є хибне та упереджене трактування принципу верховенства права. Практично КСУ здійснив необмежене тлумачення цього принципу, що призвело до фактичного зловживання ним. Такий вульгарно-механістичний підхід є наслідком домінування совєцького варіанта юридичного позитивізму, який форму завжди ставить вище за сутність. При цьому КСУ проігнорував такі факти, як те, що доктринально та емпірично встановлена пряма кореляція між рівнем корупції і порушенням прав людини, чим нижчий рівень

корупції, тим вищим є рівень захисту прав людини; оспорювана норма не встановлювала для публічних осіб вимог, які неможливо виконати; обмеження, застосовані при зменшенні тягаря доказування, мають значно менші ризики, ніж ті, які виникають у разі їх незастосування.

7. Кричущою методологічною помилкою стало вирішення конституційної проблеми за рамками конституційного подання. У поданні 59 народних депутатів України мова йшла про неконституційність диспозиції статті 368² КК України в редакції законів України від 14.10.2014 № 1698–VII, від 12.02.2015 № 198–VIII. Натомість у резолютивній частині Рішення зазначено, що стаття 368² КК України визнана неконституційною. Таким чином, КСУ взагалі вилучив із Кримінального кодексу України статтю 368². При цьому Законом України від 07.04.2011 № 3207–VI Кримінальний кодекс України було доповнено статтею 368² в такій редакції (ч. 1): «Одержання службовою особою неправомірної вигоди у значному розмірі або передача нею такої вигоди близьким родичам за відсутності ознак хабарництва (незаконне збагачення)». Зазначена редакція статті не була предметом конституційного подання, а тому не мала бути визнана неконституційною. Проте навіть цю недосконалу норму тепер вилучено з Кримінального кодексу України. Такий підхід свідчить про очевидну упередженість КСУ у вирішенні цієї конституційної проблеми.

8. Зважаючи на особливість цього конституційного конфлікту КСУ слід було застосувати контекстний підхід з урахуванням вищенаведених помилок. Такий підхід означає вибір оптимального та збалансованого вирішення конституційного конфлікту з урахуванням публічного та приватного інтересу, інтересів держави, соціуму та окремої особи. Вказаний підхід базується на гармонічному поєднанні казуальності та ідеального вирішення конституційної проблеми.

9. Серйозною методологічною вадою Рішення є те, що публічні особи є спеціальними суб'єктами у праві і до них застосовуються особливі вимоги, пов'язані із здійсненням ними владних повноважень. Саме через це до цієї групи суб'єктів пред'являються додаткові обмеження, в т.ч. і такі, що мають формальні ознаки порушення правових принципів. Такого роду суб'єкти свідомо йдуть на такі обмеження, а вихід за їх межі очевидно є карним діянням.

II. Заперечення щодо концепції Рішення

Конституційний Суд України концептуально вибудовує Рішення на тому, що:

по-перше, формулювання статті 368² КК України «незаконне збагачення» не відповідає вимозі юридичної визначеності (частина перша статті 8 Конституції України);

по-друге, порушується принцип презумпції невинуватості (стаття 62 Конституції України);

по-третє, порушуються приписи статті 63 Конституції України щодо недопустимості притягнення особи до відповідальності за відмову свідчити проти себе та своїх близьких осіб.

При цьому комбінаторна дія цих трьох компонентів обумовила концептуальні вади, помилки та неузгодженості Рішення.

Для спростування такого концептуального підходу слід звернути увагу на такі аргументи.

1. Причини появи цієї норми.

Суспільно-політична природа цієї статті проявляється в необхідності проведення люстраційних процесів до осіб, які злочинно збагатились або продовжують збагачуватись. Символічне значення цієї статті пов'язане з необхідністю швидких та кардинальних змін після Революції Гідності.

Прагматичний аспект появи цієї норми пов'язаний з тим, що стаття 368² про незаконне збагачення у чинній редакції була прийнята в 2015 році на хвилі створення нової системи антикорупційних органів. Поява цієї норми була необхідна для повноцінного запуску системи електронного декларування, що, в свою чергу, було однією з умов отримання Україною безвізового режиму з ЄС. Аналогічна вимога була висунута і для продовження співпраці України з кредиторами, зокрема і з Міжнародним валютним фондом.

Зазначена норма повинна була стати бар'єром на шляху корупції в публічній сфері, насамперед в політиці. Її призначення полягало в тому, щоб під загрозою кримінального покарання публічні особи відмовлялися від підкупу в тих чи інших формах осіб, які бажають незаконним шляхом вплинути на прийняття політичних або адміністративних рішень на свою користь.

Криміналізація такого діяння, як незаконне збагачення, є одним із зобов'язань, яке Україна взяла на себе при ратифікації Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173), Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191),

і визначена рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) зазначала у 2016 році, що криміналізація незаконного збагачення може стати потужним інструментом судового переслідування корумпованих посадовців, оскільки не потребує доведення того, що корупційна оборудка дійсно сталася, замість цього дозволяючи суду робити висновки з того факту, що посадовець має статки незрозумілого походження, які не могли бути отримані із законних джерел. ОЕСР рекомендувала «розглянути можливість криміналізації незаконного збагачення через застосування спростовної презумпції незаконного походження будь-яких активів, набуття яких посадова особа нездатна пояснити, наводячи законні джерела».

Антикорупційна мережа Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) для країн Східної Європи та Центральної Азії у своєму звіті про Україну за підсумками Третього раунду оцінювання в межах моніторингу Стамбульського плану дій привітала той факт, що у межах законодавчих змін 2014 і 2015 років Україна переглянула формулювання злочину незаконного збагачення таким чином, що «загалом відповідає закладеній в КООНПК концепції».

До того ж Контракт для України з розбудови держави, що діяв між ЄС та Україною в 2014–2015 роках, вимагав, серед іншого, приведення положень Кримінального кодексу України щодо злочинів, пов'язаних із незаконним збагаченням, у відповідність до положень Конвенції ООН проти корупції (КООНПК).

2. Прийняття справи у провадження.

При прийнятті справи у провадження КСУ було порушено баланс повноважень між парламентом і органом конституційного контролю, оскільки еventуальні проблеми цієї норми вирішувались засобами парламенту (внесення змін до норми), а не органу конституційного контролю (скасування норми).

Якби КСУ елементарно застосував методи прогнозування та екстраполяції, піклувався про свій авторитет та авторитет держави, в цій ситуації самоусунувся б. Тим більше, що самоусунення, у випадку можливого серйозного соціального збурення та дискредитації міжнародних зобов'язань держави Україна, є єдиним способом вирішити конституційний конфлікт, а не поглибити його. Мудрість конституційних судів полягає у тому, щоб усуватися від проблем такого характеру і відбирати собі проблеми, які вирішують правові кризи, а не загострюють їх.

Помилка суб'єктів права на конституційне подання при конструюванні цього конституційного конфлікту полягала в тому, що те, що теоретично є можливим, беззастережно подається як дійсне. Неодноразово в тексті конституційного подання 59 народних депутатів України застосовано слово «вбачається», після чого справжній зміст нормативного положення, зокрема статті 368² Кримінального кодексу України, перекручується.

У конституційному поданні не досліджується сутність відповідних правових принципів щодо норми Кримінального кодексу України, яка заперечується, а також не проводиться поглиблений аналіз відповідної прецедентної практики ЄСПЛ або іноземної конституційної практики. Конституційне подання також неправильно тлумачить правову норму Кримінального кодексу України, яка заперечується, та ігнорує презумпцію конституційності її, таким чином, останній доступ до можливостей тлумачити цю норму кримінального права способом, що був би сумісний з конституційними вимогами.

Конструювання конституційної проблеми в конституційному поданні є відверто маніпулятивним і необґрунтованим. Авторами конституційного подання не наведено жодного факту, який свідчив би про саме таку інтерпретацію даної норми правозастосовними органами. При цьому КСУ було повністю проігноровано той факт, що практика застосування статті 368² Кримінального кодексу України не дозволяє стверджувати про якісь проблеми чи розбіжності в інтерпретації при її застосуванні. Тобто ми маємо справу з абсолютно штучно сконструйованим конституційним конфліктом.

3. Міжнародний досвід.

Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення передбачена у законодавстві щонайменше 48 держав світу. Вона застосовується в різних державах вже кілька десятків років, у т. ч. із використанням принципу екстериторіальності, що свідчить про міжнародно-правовий характер злочину «незаконне збагачення».

Як правило, інститут незаконного збагачення запроваджувався у країнах Азії та Латинської Америки, в деяких пострадянських країнах, на кшталт Грузії, Литви, Молдови, де спостерігається високий рівень корупції та низький рівень доходів громадян, а окремі посадові особи органів державної влади мають величезні статки, які не співмірні із їхніми офіційними доходами як державних службовців. Зазначений інститут був імплементований в окремих державах як тимчасовий, оскільки за його

допомогою поступово знижувалася корупція та неправомірне збагачення за рахунок корупції посадових осіб державної влади.

Перший міжнародний договір, який регламентував «незаконне збагачення» — Міжамериканська конвенція проти корупції, прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 року. У ній зазначається, що: «Відповідно до своєї Конституції і основних принципів своєї правової системи кожна Держава-учасниця, що ще не зробила цього, повинна вжити необхідних заходів для встановлення за своїм законодавством як злочину суттєвого збільшення майна урядового чиновника, що він не може зрозуміло пояснити у відношенні до його законних заробітків під час здійснення своїх функцій» (стаття 9 «Незаконне збагачування»).

Стаття 1 Конвенції Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею від 12.07.2003 містить таке положення: «незаконним збагаченням визнається не лише значне збільшення активів державної посадової особи, яке він або вона не може раціонально обґрунтувати по відношенню до його або її доходу, а й будь-якої іншої особи».

Згідно з пунктом 4 статті 3 Конвенції Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» від 16.05.2005 (ратифікована Україною 17.11.2010): «Кожна Сторона вживає таких законодавчих або інших заходів, які можуть бути необхідними для того, щоб вимагати від правопорушника, стосовно серйозних злочинів або злочинів, визначених національним законодавством, докази походження підозрілих доходів або іншого майна, яке підлягає конфіскації, настільки, наскільки така вимога відповідає принципам її національного законодавства».

Відповідно до пункту 1 статті 5 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 (ратифікована Україною 18.10.2006): «Кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності».

Стаття 20 цієї ж Конвенції встановлює: «За умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхід-

ними для визнання злочином умисне незаконне збагачення, тобто значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати».

Доречно зауважити, що рішення ЄСПЛ в більшій мірі стосуються певних моментів «спеціальної конфіскації майна» у випадку наявності кримінальних проваджень за певні злочини, в тому числі за незаконне збагачення. Зокрема, ЄСПЛ у справі «Гогітідзе та інші проти Грузії» ((Заява № 36862/05) Страсбург, 12 травня 2015 року) у пункті 101 зазначив, що: «Стосовно законності мети, яка переслідувалась конфіскацією, що стала предметом оскарження, Суд зазначає, що захід був частиною ширшого законодавчого пакета, який був спрямований на посилення протидії корупції у сфері державної служби (див. вище пункти 49, 82 і 83). Зважаючи на національну нормативно-правову базу (див. вище пункти 52–54 і 85), очевидним є те, що обґрунтування конфіскації майна, яке набуто незаконним чином або походження якого пояснити неможливо і яке належить особам, що були обвинувачені у серйозних злочинах протягом перебування на державній посаді, а також його рідним і близьким, було двояким і переслідувало як компенсаторну, так і превентивну мету», а в пункті 105 вказав: «...тягар доведення законності походження майна, яке, як стверджувалось, було отримано незаконним шляхом, міг бути законним чином перекладений на відповідачів цих некримінальних проваджень щодо конфіскації, у тому числі цивільних проваджень *in rem*. По-третє, заходи щодо конфіскації могли застосовуватись не тільки безпосередньо до майна, яке було отримане незаконним шляхом, а й майна, доходів та інших непрямих прибутків, які були отримані шляхом конвертування або перетворення цінностей, отриманих злочинним шляхом, або змішані з іншим майном, джерело походження якого, можливо, є законним. Зрештою, заходи з конфіскації можуть бути застосовані не тільки до осіб, які безпосередньо звинувачуються у кримінальних злочинах, а й до будь-яких інших третіх осіб, які мають право володіння майном без необхідної добросовісності з метою приховування їхньої злочинної ролі у накопиченні цінностей, які є предметом розгляду у справі».

Сполучені Штати Америки, ратифікувавши Конвенцію ООН проти корупції 30 жовтня 2006 року, використовують свідчення про незаконне збагачення як докази у кримінальних справах, а

незаконне збагачення — як підставу для звільнення корумпованих офіційних осіб з їхніх посад.

Норми про незаконне збагачення містить законодавство Франції, Гонконгу, Індії, КНР.

В Аргентині, наприклад, передбачено, що будь-яка особа, яка не в змозі пояснити походження свого майна, отриманого під час державної служби або протягом двох років після її завершення, карається позбавленням волі від двох до шести років, штрафом від 50 до 100 % величини незаконного збагачення, а також довічною забороною працювати в органах державної влади (стаття 268-1 КК Аргентини).

У Республіці Литва з 2010 року передбачено кримінальну відповідальність у випадку, якщо особа володіє майном, вартість якого перевищує 500 прожиткових мінімумів (близько 18 тис. євро), знаючи, ймовірно, що його власність не може бути придбана (або підтверджена) за його законний (офіційний) дохід, карається штрафом або арештом, або позбавленням волі на строк до чотирьох років (стаття 189-1 КК Литви).

У Кримінальному кодексі Республіки Молдова діє інститут незаконного збагачення, відповідно до якого «володіння посадовою чи публічною особою, особисто або через третіх осіб, майном, вартість якого істотно перевищує отримані ним кошти і щодо якого встановлено на підставі доказів, що воно не могло бути отримано законним шляхом, — карається штрафом в розмірі від 6000 до 8000 умовних одиниць або позбавленням волі на строк від 3 до 7 років з позбавленням в обох випадках права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років», а «те саме діяння, вчинене особою, яка обіймає відповідальну державну посаду, — штрафом в розмірі від 8000 до 10000 умовних одиниць або позбавленням волі на строк від 7 до 15 років з позбавленням в обох випадках права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років» (стаття 330-2 КК Республіки Молдова).

Крім того, існує ефективна практика щодо вирішення подібних конституційних конфліктів органами конституційного контролю в світі.

Зокрема, Рішення Конституційного Суду Литовської Республіки, в якому статтю про незаконне збагачення було визнано такою, що відповідає конституції цієї держави, а також здійснено обґрунтований аналіз на її відповідність принципам верховенства права і презумпції невинуватості. В цьому рішенні,

зокрема, йдеться: «прагнучи зробити економічно невігідними злочини, пов'язані з корупцією, власністю, економікою, фінансами, інші корисливі злочини, а також запобігти таким діям і нанесенню збитків державі та суспільству»; інститут незаконного збагачення не регулює процедуру доведення винуватості особи, натомість це врегульовано у процесуальному законодавстві, згідно з яким прокурор зобов'язаний довести винуватість особи; підозрюваний чи обвинувачений має право надавати необхідні докази на свій захист, але обов'язок доводити відсутність незаконного збагачення у своїх діях на таку особу не покладається. Таким чином, Конституційний Суд Литовської Республіки дійшов висновку, що інститут незаконного збагачення не порушує презумпцію невинуватості особи, не перекладає обов'язок доказування на підозрюваного чи обвинуваченого, а також не примушує особу свідчити проти самої себе (<http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1688/summary>).

Конституційний Суд Республіки Молдова також визнав інститут незаконного збагачення таким, що відповідає Конституції. Його аргументація полягала в такому: обов'язок доводити незаконне збагачення лежить виключно на державних органах (п. 107); норма ст. 330-2 Кримінального кодексу не вимагає від державного службовця «раціонально обґрунтувати» своє майно. Згідно із зазначеними положеннями не тільки невідповідність між вартістю майна і законно отриманими доходами призводить до засудження державного службовця. Текст закону «встановлено на підставі доказів, що воно [майно] не могло бути отримано законним шляхом» вказує на те, що державні органи повинні представляти, в установленому законом порядку, додаткові докази незаконного характеру майна (п. 108); «Що стосується способу застосування цієї норми закону, виходячи з міркувань, викладених в § 78–82 цієї постанови, положення ст. 330² Кримінального кодексу не мають зворотної сили і не застосовні до майна, здобутого до вступу їх в силу» (п. 109); оспорювані положення не перевищують межі конституційних норм і виправдані інтересами державної безпеки і боротьби з корупцією (п. 110) (<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=358414&lang=2>).

Таким чином, у випадку врахування КСУ вищевказаних аргументів справа або взагалі не розглядалась би в суді через необґрунтованість конституційного подання, або концепція Рішення визнавала б цю норму конституційною.

III. Заперечення щодо мотивації Рішення та відсутність причин для визнання норми неконституційною

1. Конституційний Суд України стверджує, що положення статті не відповідають принципам верховенства права та презумпції невинуватості. Зокрема, стаття про незаконне збагачення нібито зобов'язує самого підозрюваного довести законність його статків.

Однак все залежить від того, як саме тлумачити презумпцію невинуватості, як абсолютне право чи ні. Як абсолютне право презумпція не могла тлумачитись в даному випадку в принципі, оскільки в нормі йдеться про спеціальних суб'єктів.

2. Конституційний Суд України стверджує, що диспозиція статті про незаконне збагачення перекладає обов'язок збору доказів законності підстав набуття активів зі сторони обвинувачення на сторону захисту. Це є порушенням презумпції невинуватості та права не свідчити проти себе.

Однак обвинуваченому надається право, а не обов'язок, надати необхідні докази для суду для спростування обвинувачення. У нормах кримінального процесуального законодавства чітко визначено, що обов'язок доведення вини лежить виключно на стороні обвинувачення і не робить винятків для статті «незаконне збагачення». Таким чином, до статті 368² Кримінального кодексу України відносяться усі положення кримінального процесуального законодавства, зокрема щодо доказів і доказування, прав і обов'язків сторін тощо. Кримінальним процесуальним законодавством чітко передбачено, що сторона обвинувачення зобов'язана встановити всі обставини, що мають значення для справи, а відповідно — доводити винуватість особи на підставі належних та допустимих доказів. У статті про незаконне збагачення не зазначено, що докази зобов'язаний збирати обвинувачений. Жодних винятків КПК щодо статті про незаконне збагачення стосовно порядку доказування не містить. Тому докази вини зобов'язана збирати сторона обвинувачення. Крім того, на сторону обвинувачення КПК покладає обов'язок досліджувати обставини, які виправдовують обвинуваченого. З практики ЄСПЛ випливає, що це право не є абсолютним і що закон не можна абстрактно вважати таким, що порушує цей принцип лише тому, що він робить висновки з ненадання обвинуваченим пояснень щодо доведеної обвинуваченням наявності достатньо серйозних доказів.

3. Конституційний Суд України стверджує, що порушено принцип справедливого судового розгляду та рівності сторін.

Однак обвинувачений має право надавати пояснення щодо доведеної державним обвинуваченням наявності достатньо серйозних доказів, включно зі спростовною презумпцією статків незрозумілого походження. Суд може зробити висновки на користь супротивної сторони, але ці висновки є домірними та обґрунтованими й не можуть становити єдину підставу для засудження. Вчинення злочину незаконного збагачення не позбавляє підозрюваного чи обвинуваченого будь-яких гарантій, наданих йому правилами кримінального провадження.

4. Конституційний Суд України стверджує, що стаття 368² Кримінального кодексу України несумісна з принципом «*non bis in idem*», оскільки вона встановлює «можливість притягнення до відповідальності двічі за діяння, які стали підставою для такого збагачення».

Однак основна ідея криміналізації незаконного збагачення полягала в тому, щоб усунути вимогу щодо доведення зв'язку між діями державної посадової особи та вигодою, надалі отриманою за такі дії. Це означає, що брак доказів на користь обґрунтованого збільшення активів становить достатню ознаку для виникнення кримінальної відповідальності. Кримінальне переслідування за незаконне збагачення не потребує одночасного переслідування за предикатний злочин, тобто для того, щоб у межах останнього положення настала кримінальна відповідальність, потребується лише відсутність обґрунтування суттєвого збільшення активів, а не вчинення обвинуваченим інших конкретних злочинів чи правопорушень.

5. Конституційний Суд України стверджує, що частина перша статті 368² Кримінального кодексу України порушує засади законності в аспекті незворотності дії закону в часі, тобто кримінальний злочин незаконного збагачення стосується правових відносин, що існували до запровадження такого поняття.

Однак статтю 368² слід тлумачити в світлі інших положень КК України, що встановлює загальні правила застосування кримінального права в часі. За результатами такого тлумачення немає підстав стверджувати, що визначення незаконного збагачення передбачає застосування закону зі зворотною силою. Слід припускати, що набуття активів у значному розмірі має відбуватися після набрання чинності статтею 368². Відповідність оскаржуваної норми принципу неприпустимості зворотної дії може також підтверджуватися кваліфікацією кримінального правопорушення незаконного збагачення як продовжуваного злочину.

6. Конституційний Суд України стверджує, що стаття 368² не відповідає вимогам чіткості, точності й однозначності, а тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України.

Однак КСУ не зазначив, у чому саме полягає неоднозначність формулювання статті про незаконне збагачення. Збільшення активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами — достатньо чітко проглядається з формулювання частини першої статті 368² — це положення може тлумачитися як таке, що передбачає настання кримінальної відповідальності лише тоді, коли доведено, що збільшення активів у значному розмірі не могло статися з використанням законних доходів; таким чином, лише після перевірки всіх можливих способів набуття активів підтверджується, що обвинувачений не міг отримати значну суму доходу від своєї діяльності, не забороненої законом. Обвинувачений, якщо не сам, то за допомогою адвоката, здатний усвідомити зазначений зміст статті 368², а також розрізнити законний і незаконний дохід, визначити заборонену законом діяльність і зрозуміти, які докази можуть бути використані, щоб підтвердити законність чи незаконність його доходів.

Закони, створені людиною і для людей, як правило, мають природу множинного тлумачення, на відміну від більш-менш однозначних фізичних законів. Якби Конституційний Суд України визнав, що гравітація є неконституційною, взаємодія фізичних тіл від цього нікуди не зникла б. Проблема правової визначеності — у природі законів, створених людиною. Вони не абсолютні, а є відвертим компромісом між їх бажаннями та здоровим глуздом (*ratio*). У цій нормі здоровий глузд вимагав застосовувати цю норму не як спосіб політичної розправи та з'ясування стосунків за принципом «друзям все, ворогам закон», а як спосіб очищення України від корумпованої «еліти».

IV. Заперечення щодо резолютивної частини Рішення

Отже, з огляду на вищенаведені аргументи стаття 368² Кримінального кодексу України є конституційною, тобто такою, що відповідає Конституції України, без будь-яких застережень або обмежень.

При цьому КСУ мав залишити норму в силі, надавши їй казуальне тлумачення і вказавши, зокрема, що приміром сторона обвинувачення зобов'язана збирати докази в справах про незаконне збагачення, знявши таким чином будь-які проблеми з

можливим або уявним неадекватним застосуванням цієї норми, забезпечивши її належну реалізацію.

V. Наслідки від прийняття Рішення

1. Рішення декриміналізувало статтю про незаконне збагачення. При цьому було не лише визнано неконституційним формулювання складу злочину у редакції 2015 року, а й скасовано карність такого діяння, звільнено підозрюваних і обвинувачених у незаконному збагаченні осіб від кримінальної відповідальності. Якщо норма про кримінальну відповідальність за незаконне збагачення буде повернута до КК України, вона не матиме зворотної сили. Таким чином, екстремальний підхід КСУ зруйнував практику роботи системи новостворених антикорупційних органів. «Рішення Конституційного Суду, на наш погляд, є серйозним відступом у боротьбі з корупцією в Україні. Воно послаблює антикорупційну архітектуру України, включаючи створований зараз Вищий антикорупційний суд та Національне антикорупційне бюро України» (Посол США в Україні Марі Йованович).

2. З огляду на реакцію соціуму в Україні та в західних демократіях, яка полягає в різкій критиці, Рішення завдало значної шкоди легітимності КСУ. Низька суспільна легітимність КСУ, що є одним із ключових елементів конституційної системи, робить цей орган малодієвим, а саму систему — нестійкою. Врешті-решт, мова йде про загрозу суспільній злагоді в державі.

3. Вихолощується сутність системи електронного декларування статків чиновників, ефективне функціонування якої було вимогою Плану дій з візової лібералізації ЄС, а також діючої програми макрофінансової підтримки України Європейським Союзом. Статки чиновників, вартість яких на мільйони гривень перевищує їхні офіційні доходи, можуть виявитися цілком законними.

4. Зважаючи на особисту зацікавленість багатьох політиків в Україні в скасуванні цієї статті, через відкриті проти них провадження за незаконне збагачення, включаючи парламентарів, представників Адміністрації Президента України і виконавчої влади, Рішення є політично вмотивованим і суперечить зобов'язанням України за ратифікованою Конвенцією ООН проти корупції, домовленостям із Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом. Таким чином, КСУ політизувався, тобто піддався політичним впливам різних гілок влади.

5. Рішення завдало значної шкоди репутації України на міжнародній арені. Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення була однією з вимог Євросоюзу на виконання Плану дій задля введення безвізового режиму та одним із зобов'язань України перед Міжнародним валютним фондом. Очевидно, що за таких репутаційних ризиків співробітництво України із західними демократіями буде поставлено в жорсткіші умови. А через принциповість питання боротьби з корупцією — рівень довіри до держави впаде до критично низького рівня.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шевчука С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України Рішенням у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 (далі — Рішення) визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку з метою більш детального роз'яснення питань, які порушені у Рішенні та є важливими для розуміння конституційних принципів верховенства права та презумпції невинуватості.

Мотивувальна частина Рішення є результатом тривалих обговорень між суддями з метою знайдення консенсусу. Це означає, що не всі міркування і обґрунтування, якими керувалися судді, дістали відображення в тексті Рішення. Перед тим як перейти до детального викладення моєї позиції, вважаю за доцільне навести додаткові аргументи на підтвердження неконституційності формулювання статті 368² Кодексу.

По-перше, слід зауважити, що Конституційний Суд України (далі — Суд), визнавши неконституційною статтю 368² Кодексу, не вказав, що саме по собі незаконне збагачення є таким, що суперечить Основному Закону України. Предметом конституційного подання були саме окремі аспекти формулювання цього положення Кодексу. Законодавець зобов'язаний визначити незаконне збагачення кримінально караним діянням з урахуванням юридичних позицій Суду та принципів криміналізації суспільно небезпечних діянь.

По-друге, очевидні дефекти статті 368² Кодексу, на мою думку, не обмежені тими аспектами, що були зазначені в Рішенні більшістю суддів, вони призводять до порушення й інших конституційних норм та принципів, що загрожує реалізації антико-

рупційної політики на підставі та в межах Конституції України. У зв'язку з цим Суд не міг і не повинен був виправляти їх у процесі конституційного контролю. Зазначені дефекти були закладені на етапі підготовки та розгляду Верховною Радою України змін до статті 368² Кодексу. Тому, на моє переконання, Суд не мав іншого вибору, крім як визнати оспорюване положення Кодексу неконституційним *in toto*.

По-третє, слід вказати на основні критерії формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення, наявність яких робитиме його сумісним з конституційними правами і свободами, гарантованими Конституцією України та її імпліцитними антикорупційними принципами.

Антикорупційний принцип конституції

На загальноєвропейському рівні існує чітка позиція, що корупція становить серйозну загрозу верховенству права, демократії та правам людини, нівелює соціальну справедливість, перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному функціонуванню ринкової економіки.

Відповідальність державної влади перед суспільством є невід'ємною складовою конституційного принципу правової держави. Тому державні службовці, які порушують конституцію і закони, надають перевагу особистим чи груповим інтересам, а не інтересам суспільства, своїми діями дискредитують державну владу і тому мають бути усунуті зі своїх посад у порядку, передбаченому законом¹.

Як зазначається в конституційно-правовій доктрині, «Конституція України, як і більшість конституцій світу, не містить спеціальних положень щодо боротьби з корупцією. Такий підхід впливає з природного прагнення конституцієдавця забезпечити стабільність і сталість конституційних компромісів, адже конституційні цінності і інститути мають проспективно визначати систему урядування і розвиток держави. З такої точки зору було б нелогічно, якби соціальна патологія корупції отримала визнання на конституційному рівні у будь-якій формі. Але не можна вважати, що конституція є нейтральною по відношенню до такої патології. Принципи демократичної, соціальної, правової держави, проголошені Конституцією України в статті 1, містять

¹ Див.: Conclusion of 31 March 2004 in Case No. 14/04 on the Compliance of Actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an Impeachment Case has been Instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania, para. 3 (Constitutional Court of Lithuania).

важливий антикорупційний елемент, який може вважатися конституційним принципом»¹.

Тому не викликає сумнівів, що конституція не просто дозволяє, але вимагає запровадження ефективної антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод, і можна з упевненістю говорити про імпліцитний антикорупційний принцип, закладений в конституційній структурі². Цей принцип впливає із самої структури конституції і має окремий статус, як і інші фундаментальні конституційні принципи (поділ влади, верховенство права, народовладдя тощо). Сама ідея конституції як інструменту обмеження владного свавілля ґрунтується на тих міркуваннях, які становлять філософську основу антикорупційного принципу конституції.

Цей принцип має багато елементів. Виходячи з положень статті 1 Конституції України для цілей цього аналізу слід звернути увагу на такі його елементи, як цілеспрямованість, ефективність, включаючи невідворотність покарання за корупційні злочини, та пропорційність.

Цілеспрямованість. Цей елемент вже був визнаний на конституційному рівні у Рішенні Суду у справі про смертну кару від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99. З точки зору конституційного аналізу крізь призму антикорупційного принципу Конституції України важливим є дослідження формулювань статті 368² Кодексу у світлі цілей покарання та юридичної визначеності мети криміналізації незаконного збагачення. Розвиваючи логіку, закладену у цьому рішенні у справі про смертну кару, слід вказати, що антикорупційні заходи кримінально-правової політики мають переслідувати чітку і адекватну мету, яка є легітимною в демократичному суспільстві.

Ефективність, включаючи невідворотність покарання за корупційні злочини. Цей критерій визначає, що антикорупційні заходи повинні досягати своєї мети, тобто не бути фіктивними, а також відповідати вимогам чіткості і визначеності задля забезпечення ефективності, особливо коли йдеться про кримінально-правові заходи боротьби з корупцією.

Пропорційність. Антикорупційні заходи мають бути співмірними меті і досягати її у найменш обтяжливий для конституційних прав і свобод спосіб.

¹ Водяніков О. Ю. Корупція, цивілізація і конституційна демократія // Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М. І. Хавронюк. — К. : Ваіте, 2018. — С. 16.

² Там само. — С. 17.

Міжнародні стандарти щодо переслідування за злочин незаконного збагачення

Питання ефективності антикорупційної політики, невідворотності покарання за корупційні злочини та ефективне переслідування за такі злочини є серйозними викликами для сучасної держави, адже факт корупційного діяння зазвичай досить важко довести відповідно до вимог і принципів кримінального права. Корупція, як і інші «білокомірцеві» злочини, не залишає чітких документальних слідів. Тому явне збільшення статків окремого чиновника може бути подекуди єдиним проявом того, що мали місце корупційні діяння.

У відповідь на поширення корупції держави вдаються до різних, переважно інноваційних, підходів у сфері кримінально-правової політики з метою забезпечення невідворотності покарання за корупцію. Одним із таких заходів є криміналізація незаконного збагачення, в основі філософії якого лежить неприйняття практики збільшення статків посадовця, яке не може бути розумно пояснене і яке відбулося під час перебування його чи її на посаді.

Так, стаття 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року визначає цей злочин як «умисне незаконне збагачення, тобто значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати».

Злочин незаконного збагачення має п'ять ключових елементів¹:

- 1) державна посадова особа, яка
- 2) протягом періоду перебування на посаді
- 3) умисно/свідомо
- 4) отримала значне збільшення активів,
- 5) цьому немає розумного обґрунтування.

Відколи Республіка Індія і Аргентинська Республіка в 1964 році вперше запровадили кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, на рівні міжнародних організацій почав домінувати підхід, що такий захід є кращою світовою практикою, яку належить наслідувати. Так, у текстах Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, Міжамериканській конвенції проти корупції 1996 року, Конвенції Африканського союзу про

¹ Див.: Muzila L., *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* / Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger. — Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2012. — P. 13.

недопущення корупції та боротьбу з нею 2003 року було закріплено рекомендацію державам-учасникам розглянути можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання умисного незаконного збагачення злочином.

Однак, як показує досвід країн світу, що запровадили кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, цей захід не є панацеєю від корупції. Відсутність консенсусу в цьому питанні також підтверджується вказаними міжнародно-правовими документами: у статті 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року і статті 9 Міжамериканської конвенції проти корупції 1996 року зазначено, що за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи держави можуть визнати умисне незаконне збагачення як злочин, водночас згідно зі статтею 8 Конвенції Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею 2003 року така криміналізація можлива за умови дотримання «положень внутрішнього права».

З огляду на підходи Світового банку можна визначити чотири цілі, що переслідуються при встановленні кримінальної відповідальності за незаконне збагачення:

1) відшкодувати державі втрати, понесені внаслідок корупційної практики;

2) покарати посадовців, чий статки суттєво збільшилися внаслідок незаконного збагачення;

3) унеможливити користування плодами корупційних злочинів (згідно із загальним принципом права *crime does not pay*), тобто ефективно попередити корупційні практики;

4) обмежити діяльність вказаних осіб шляхом звільнення чи позбавлення волі¹.

Відповідно, суб'єктивна сторона злочину (*mens rea*) полягає у свідомому чи умисному отриманні активів, а об'єктивна сторона (*actus reus*) — у фактичному володінні такими активами (не обов'язково на праві власності — це має включати й інші речові права на такі активи).

Відповідність формулювання статті 368² Кодексу елементам антикорупційного принципу Конституції України

Для аналізу редакції статті 368² Кодексу, яка була предметом оскарження 59 народних депутатів України, слід звернутися до

¹ Muzila L., *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* / Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger. — Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2012. — P. 53.

мети, яку переслідував законодавець у процесі прийняття цієї норми.

Зміни до статті 368² Кодексу були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року № 198–VIII. Зазначений закон розроблений робочою групою з підготовки законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері запобігання і протидії корупції щодо уточнення їх окремих положень, а також щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України, утвореною Комітетом Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції розглянув пропозиції робочої групи щодо проектів законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення їх окремих положень з питань запобігання і протидії корупції та легалізації (відмивання) доходів» (реєстр. № 1406), поданий народними депутатами України Чумаком В. В., Соболевим Є. В. та іншими, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України» (реєстр. № 1660), поданий народним депутатом України Луценком Ю. В., «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства України з питань запобігання корупції» (реєстр. № 1660-1), поданий народними депутатами України Соболевим Є. В., Чумаком В. В. та іншими, а також узгоджену редакцію тексту законопроекту, підготовленого на основі проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України» (реєстр. № 1660-1).

Зазначений комітет ухвалив рішення внести доопрацьований проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» (реєстр. № 1660-д) на розгляд Верховної Ради України для прийняття його за основу та в цілому як закону.

Як впливає з підготовчих матеріалів, зміни до статті 368² Кодексу передбачалися проектами законів (реєстр. № 1660; реєстр. № 1660-1). Однак обґрунтування змін до цього положен-

ня міститься лише в пояснювальній записці до законопроекту (реєстр. № 1660):

«Згідно зі статтею 20 Конвенції ООН проти корупції, що ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року, незаконне збагачення визначається як «значне збільшення активів публічної посадової особи, що перевищує її законні доходи, і які вона не може раціонально обґрунтувати». В абсолютній більшості випадків джерелом раціонально необґрунтованого збільшення майна посадовця державного органу чи державного підприємства може бути тільки торівля його публічними повноваженнями/владою або привласнення державного майна. Тому встановлення факту надприбутків чиновника породжує великі сумніви в тому, що він не корумпований.

Беручи до уваги об'єктивні українські реалії (у тому числі отримання більшістю населення заробітної плати неофіційно «в конверті»), більшість громадян не зможуть підтвердити джерело походження навіть незначного по вартості майна. З цієї причини пропонується ввести кримінальну відповідальність за незаконне збагачення за придбання не будь-якого майна (купівля якого не може бути обґрунтована), а лише того майна, що за своєю вартістю явно значно виходить за рамки офіційних доходів особи.

Таким чином, можна припустити, що метою змін, внесених до статті 368² Кодексу Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року № 198–VIII, є покарання за придбання майна (купівля якого не може бути обґрунтована), що за своєю вартістю явно значно виходить за рамки офіційних доходів особи.

Чи це чітка, адекватна мета, яка є правомірною в демократичному суспільстві? Частково. Адже набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджена доказами, є лише одним із багатьох видів незаконного збагачення.

Так, до сфери дії статті 368² Кодексу не увійшли будь-які інші речові права на активи (найм, оренда, право користування тощо). Правомірна мета має стосуватися важливого суспільного питання (чи проблеми) і адекватно відображати його сутність і важливість. Мета, що стосується лише частково такого питання (чи проблеми) або не має до нього раціонального відношення, не може вважатися адекватною.

Навіть якщо припустити, що мета формулювання статті 368² Кодексу є чіткою і правомірною в демократичному суспільстві, постає ще більш серйозне питання її відповідності критерію ефективності.

Критерій ефективності стосується не тільки результатів застосування на практиці положення статті 368² Кодексу, хоча за чотири роки існування цього положення не було винесено жодного вироку — обвинувального чи виправдувального. Проблема полягає в тому, що формулювання статті 368² Кодексу не дозволяє притягнути чиновників до відповідальності у випадку, коли їхні активи та витрати явно перевищують офіційні доходи. Замість того, щоб охопити всі випадки набуття речових прав на активи, законодавець, по суті, встановив кримінальну відповідальність лише за один вид незаконного збагачення за критерієм відсутності доказів щодо законності підстав набуття активів у значному розмірі у власність.

Інший момент, який стосується питання відповідності критерію ефективності, полягає в тому, що у статті 368² Кодексу незаконне збагачення визначається як окрема дія (набуття у власність активів), тоді як згідно зі статтею 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року та іншими міжнародно-правовими документами незаконним збагаченням є продовжуваний злочин, тобто такий, який складається з декількох тотожних злочинних діянь, що характеризуються єдністю умислу. З огляду на формулювання статті 368² Кодексу особа не може бути притягнута до відповідальності, якщо набуття у власність активів відбулося до набрання чинності змінами, внесеними до цього положення. Це, зокрема, і мав на увазі Суд і вказав у Рішенні.

Разом з тим антикорупційний принцип, закладений в Конституції України, вимагає забезпечення дотримання принципу щодо унеможливлення користування плодами корупційних злочинів (згідно із загальним принципом права *crime does not pay*).

Окремо варто звернути увагу на дефект невизначеності формулювання статті 368² Кодексу. Суд у своєму Рішенні вказав, що «одним з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, є юридична визначеність. Конституційний Суд України наголошував на важливості вимоги визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування

у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

Суд дійшов висновку, що стаття 368² Кодексу не відповідає вимогам чіткості, точності й однозначності, тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України.

Я повністю підтримую цю позицію Суду, адже вона, по суті, запроваджує в конституційну матерію України відомий стандарт доктрини *void for vagueness*, поширений у практиці Верховного Суду Сполучених Штатів Америки.

Зміст цього стандарту виклав ще у 1926 році суддя Сазерленд у справі «*Connally v. General Construction Co.*»: «Те, що формулювання кримінального закону, яким встановлюється новий злочин, повинні бути достатньо ясними для того, аби дати зрозуміти тим, хто підпадає під їхню дію, яка їхня поведінка матиме наслідком відповідальність за цим законом, є загальновизнаною вимогою, співзвучною пересічним поняттям справедливих правил гри і встановлених норм права. Тому закон, який забороняє чи вимагає вчинення дії у формулюваннях настільки нечітких, що людина загальних розумових здібностей повинна гадати, який його зміст, і здогадуватися щодо його застосування, порушує перший принцип належної правової процедури»¹.

Як зазначив суддя Гонтє з Верховного Суду Канади у справі «*R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*» (1992), «Принципом фундаментальної справедливості є те, що закони не можуть бути надто невизначені»².

Суд звернув увагу на нечіткість формулювання статті 368² Кодексу, яке дозволяє встановлення презумпції вини і покладання тягаря доведення на сторону захисту, що може призвести до невизначеності усього складу злочину незаконного збагачення.

На підставі викладеного я повністю погоджуюся з висновками Суду щодо визнання формулювання статті 368² Кодексу неконституційним. На моє переконання, дефекти редакції цієї норми є фундаментальними, тому це положення має бути вилучене з Кодексу, а законодавець повинен ретельно і виважено підійти до формулювання поняття «злочин незаконного збагачення».

Я повністю усвідомлюю, що положення статті 368² Кодексу є одним із фундаментів поточної антикорупційної політики та

¹ *Connally v. General Construction Co.*, 269 U.S. 385 (1926), at 391.

² *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society* (1992), [1992] 2 SCR 606.

інституційної реформи у сфері боротьби з корупцією в Україні. Але, як сказано в Євангелії від Луки, дім, побудований на піску, приречений, і руїна тому дому буде велика.

Ухвалення Верховною Радою України очевидно неконституційної редакції статті 368² Кодексу ускладнило ефективну боротьбу з корупцією, адже антикорупційна політика має здійснюватися на підставі якісних та чітких законодавчих приписів, які не суперечать Конституції України, а не на підставі норм, що грубо порушують фундаментальні права і свободи людини і громадянина.

Критерії, що мають бути дотримані при формулюванні поняття «злочин незаконного збагачення»

Суд визначив у Рішенні основні вимоги, що випливають зі статей 62, 63 Конституції України, та, зокрема, вказав, що не можна:

1) покладати на особу обов'язок підтверджувати доказами законність підстав набуття нею у власність активів, тобто доводити свою невинуватість;

2) надавати стороні обвинувачення право вимагати від особи підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів;

3) уможливлувати притягнення особи до кримінальної відповідальності лише на підставі відсутності підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів.

До цього переліку слід також додати такі критерії, що випливають з антикорупційного конституційного принципу:

— незаконне збагачення має охоплювати всі речові права, які можуть набувати особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, внаслідок корупційної діяльності;

— злочин незаконного збагачення повинен мати характер продовжуваного злочину (цим усувається ризик у неконституційної ретроактивності і забезпечується дотримання принципу *crime does not pay*);

— формулювання має чітко визначати умисність цього злочину.

Суддя
Конституційного Суду України

С. В. ШЕВЧУК

РОЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого
у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України
(справа № 1-135/2018(5846/17) (Рішення Конституційного Суду
України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019)

I.

1. Я не голосував разом із більшістю за визнання статті 368² Кримінального кодексу України неконституційною через те, що не згоден загалом із юридичною позицією Суду, на якій це рішення ґрунтовано.

2. Рішення, що його ухвалила більшість, ґрунтується на тому, що стаття 368² Кримінального кодексу України, мовляв, не відповідає приписам частини першої статті 8 (у частині вимоги юридичної визначеності як складової принципу верховенства права), статті 62, частини першої статті 63 Конституції України.

3. Я переконаний, що юридична позиція Суду в цьому питанні є хибною, а стаття 368² Кримінального кодексу України відповідає приписам частини першої статті 8, статті 62, частини першої статті 63 Конституції України.

II.

A. Щодо статті 8 Конституції України

4. У конституційному поданні народних депутатів України стверджується, що стаття 368² Кримінального кодексу України порушує «визначений Конституцією України принцип верховенства права» в частині його такої складової, як юридична визначеність (абзац 5 пункту 4 конституційного подання). Суд погодився з цим, зазначивши зокрема: «З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 368² не відповідає вимогам чіткості, точності й однозначності, а тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України» (абзац 12 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

5. Я вважаю, що конкретний елемент незаконного збагачення — збільшення активів у значному розмірі, законність підстав набуття у власність яких не підтверджено доказами — достатньо чітко проглядається з формулювання частини першої статті 368²

Кримінального кодексу України. Цей припис можна тлумачити як такий, що передбачає настання кримінальної відповідальності лише тоді, коли доведено, що збільшення активів у значному розмірі не могло статися з використанням законних доходів. Отже, лише після перевірки всіх можливих способів набуття активів підтверджується, що винувачена особа не могла отримати значну суму доходу від своєї діяльності, не забороненої законом.

6. Винувачений, якщо не сам, то за допомогою адвоката, здатний усвідомити зміст статті 368² Кримінального кодексу України, а також розрізнити законний та незаконний дохід, визначити заборонену законом діяльність і зрозуміти, які докази можуть бути використані, щоб підтвердити законність чи незаконність своїх доходів.

7. Слід зважати на особливий статус винуваченого, тобто статус особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (державної посадової особи), адже державні посадові особи обізнані про підвищені стандарти добросовісності, що є застосовними до них під час перебування на посаді, а також про відповідні обов'язки щодо декларування та обґрунтування свого доходу згідно зі встановленими законодавством процедурами.

8. Принцип верховенства права передбачає, що в тих випадках, коли виникає якась законодавча неясність або суперечність, головний обов'язок органів судової влади полягає в тому, щоб усунути неясність або розв'язати суперечність шляхом тлумачення та застосування судами кримінального законодавства в такий спосіб, щоб воно було узгодженим і передбачним.

Б. Щодо статті 62 Конституції України (презумпція невинуватості)

9. У конституційному поданні стверджується, що стаття 368² Кримінального кодексу України «покладає тягар доведення невинуватості на саму особу» (абзац 7 пункту 1 конституційного подання), тоді як стаття 62 Конституції визначає, що «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину» (абзац 6 пункту 1 конституційного подання).

10. Суд погодився із наведеним твердженням, вбачаючи в конструкції статті 368² Кримінального кодексу України можливість перекладання обов'язку «збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (під-

зрюваного або обвинуваченого), що є неприпустимим з огляду на конституційний принцип презумпції невинуватості» (абзац 5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

11. Я вважаю, що формулювання статті 368² Кримінального кодексу України жодним чином не дає підстав для припущення, що підозрюваний/винувачений (сторона захисту) несе тягар доведення своєї невинуватості чи спростування аргументів винувачення. Таке формулювання не вимагає від особи пояснювати законність походження своїх доходів чи надавати будь-яке інше підтвердження або інформацію. Приписи статті 368² Кримінального кодексу України стосуються доказів, на підставі яких має бути підтверджено відсутність законних джерел набуття у власність активів у значному розмірі, що належать посадовій особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такі докази, за правилами кримінального провадження, мають збирати та надавати судові органи публічного винувачення. Отже, закладений у статті 368² Кримінального кодексу України підхід створює рівновагу між інтересом держави в сфері боротьби з корупцією та правами підозрюваного/винуваченого, покладаючи на прокурора обов'язок довести вину особи, яку підозрюють/винувачують у вчиненні злочину, чим є незаконне збагачення, а особа може її спростувати.

В. Щодо частини першої статті 63 Конституції України («особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї...»)

12. У конституційному поданні стверджується, що статтю 368² Кримінального кодексу України сформульовано в такий спосіб, що «змушує особу давати свідчення щодо себе і своїх родичів» (абзац 5 пункту 2 конституційного подання).

13. Суд, приставши на позицію суб'єкта права на конституційне подання, дійшов висновку, що «стаття 368² Кодексу... не узгоджується... з конституційним приписом щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів... (частина перша статті 63 Конституції України)» (абзац 3 пункту 7 мотивувальної частини Рішення). Тобто Суд сприйняв статтю стаття 368² Кодексу як таку, що допускає самовинувачення.

14. Я вважаю, що стаття 368² Кримінального кодексу України не вимагає від винуваченої особи надавати будь-які пояснення

та не зобов'язує, в прямій формі, надавати інформацію. Підсудний має право, але не зобов'язаний надавати пояснення щодо походження активів, про незаконність яких стверджує сторона винувачення. Припис Кримінального кодексу *per se* не встановлює будь-якого тягаря доведення щодо надання доказів. Це є предметом регулювання виключно нормами кримінального процесуального права.

15. Понад те, навіть якщо таких пояснень вимагало б українське законодавство, це не становило б порушення права не свідчити проти самого себе (що підтверджує практика ЄСПЛ, зокрема його рішення в справах: *Saunders v. UK*, 17 грудня 1996 року, заява № 19187/91; *Jalloh v. Germany*, 11 липня 2006 року, заява № 54810/00; *O'Halloran and Frabcis v. UK*, 29 червня 2007 року, заяви № 15809/02 і № 25624/02; *Allen v. UK*, 10 вересня 2002 року, заява № 76574/01; *Funke v. France*, 25 лютого 1993 року, заява № 10828/84).

III.

16. Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає, що оприлюднення рішень Суду здійснюється на офіційному веб-сайті Суду «не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення» (частина перша статті 94), а також те, що «суддя викладає окрему думку в письмовій формі, що додається до відповідного акта Суду та без зволікання оприлюднюється на офіційному веб-сайті Суду» (частина друга статті 93).

17. Європейська комісія «За демократію через право» в Доповіді «Щодо окремих думок в конституційних судах» схвалила як стандарт: «Окремі думки становлять частину рішення й тому мають бути опубліковані в кожній справі разом із рішенням більшості та в порядку *ex officio*, а не лише на вимогу суддів, що виклали ці думки. Ця вимога застосовується як щодо видання, в якому здійснюється оприлюднення, так і щодо часу оприлюднення» (*Report on Separate Opinions of Constitutional Courts. CDL-AD(2018)030 rev. 17 December 2018, para. 57*).

18. Регламент Конституційного Суду України передбачає, що суддя може викласти свою окрему думку «не пізніше дванадцятого робочого дня з дня ухвалення рішення» (частина друга § 74 Регламенту).

19. З огляду на те, що українське законодавство в окресленому питанні не відповідає європейському стандарту (як позиції Венеційської комісії, що її наведено в пункті 17 моєї окремої думки) і ставить суддю в рамки неможливого — фізично суддя не

в змозі підготувати окрему думку стосовно рішення Суду в строк «не пізніше наступного робочого дня після його ухвалення» з тим, щоб її було оприлюднено одночасно з самим рішенням. Наразі викладено лише коротку версію, повну ж версію своєї думки я викладу в строк, визначений Регламентом Суду — «не пізніше дванадцятого робочого дня з дня ухвалення рішення».

27 лютого 2019 року

РОЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 368² Кримінального кодексу України
(справа № 1-135/2018(5846/17) (Рішення Конституційного Суду
України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019)
(оновлена й доповнена 11 березня 2019 року)

I.

1. Я не голосував разом із більшістю суддів за визнання статті 368² Кримінального кодексу України неконституційною через те, що не згоден загалом із юридичною позицією Суду, на якій це рішення уґрунтовано.

2. Рішення, що його ухвалила більшість, ґрунтується на тому, що стаття 368² Кримінального кодексу України, мовляв, не відповідає приписам частини першої статті 8 (у частині вимоги юридичної визначеності як складової принципу верховенства права), статті 62, частини першої статті 63 Конституції України.

3. Я переконаний, що юридична позиція більшості суддів у цьому питанні є хибною, а стаття 368² Кримінального кодексу України відповідає приписам частини першої статті 8, статті 62, частини першої статті 63 Конституції України.

II.

A. Щодо статті 8 Конституції України

4. У конституційному поданні народних депутатів України стверджується, що стаття 368² Кримінального кодексу України порушує «визначений Конституцією України принцип верховенства права» в частині його такої складової, як юридична визначеність (абзац 5 пункту 4 конституційного подання). Суд погодився з цим, зазначивши зокрема: «З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 368² не відповідає вимогам чіткості, точності й однозначності, а тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України» (абзац 12 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

5. Я вважаю, що конкретний елемент «незаконного» збагачення — збільшення активів у значному розмірі, «законність» підстав набуття у власність яких не підтверджено доказами —

достатньо чітко проглядається з формулювання частини першої статті 368² Кримінального кодексу України. Цей припис можна тлумачити як такий, що передбачає настання кримінальної відповідальності лише тоді, коли доведено, що збільшення активів у значному розмірі не могло статися з використанням «законних» доходів. Отже, лише після перевірки всіх можливих способів набуття активів підтверджується, що винувачена особа не могла отримати значну суму доходу від своєї діяльності, «не забороненої законом».

6. Винувачений, якщо не сам, то за допомогою адвоката, здатний усвідомити зміст статті 368² Кримінального кодексу України, а також розрізнити «законний» та «незаконний» дохід, визначити «заборонену законом» діяльність і зрозуміти, які докази можуть бути використані, щоб підтвердити «законність» чи «незаконність» своїх доходів.

7. Слід зважати на особливий статус винуваченого, тобто статус особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (державної посадової особи), адже державні посадові особи обізнані про підвищені стандарти доброчесності, що є застосовними до них під час перебування на посаді, а також про відповідні обов'язки щодо декларування та обґрунтування свого доходу згідно зі встановленими законодавством процедурами.

8. Принцип правовладдя («верховенство права») передбачає, що в тих випадках, коли виникає якась законодавча неясність або суперечність, головний обов'язок органів судової влади полягає в тому, щоб усунути неясність або розв'язати суперечність шляхом тлумачення та застосування судами кримінального законодавства в такий спосіб, щоб воно було узгодженим і передбачним.

Б. Щодо статті 62 Конституції України (презумпція невинуватості)

9. У конституційному поданні стверджується, що стаття 368² Кримінального кодексу України «покладає тягар доведення невинуватості на саму особу» (абзац 7 пункту 1 конституційного подання), тоді як стаття 62 Конституції визначає, що «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину» (абзац 6 пункту 1 конституційного подання).

10. Суд погодився із наведеним твердженням, вбачаючи в конструкції статті 368² Кримінального кодексу України мож-

лівість перекладання обов'язку «збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого), що є неприпустимим з огляду на конституційний принцип презумпції невинуватості» (абзац 5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

11. Я вважаю, що формулювання статті 368² Кримінального кодексу України жодним чином не дає підстав для припущення, що підозрюваний/винувачений (сторона захисту) несе тягар доведення своєї невинуватості чи спростування аргументів винувачення. Таке формулювання не вимагає від особи пояснювати «законність» походження своїх доходів чи надавати будь-яке інше підтвердження або інформацію. Приписи статті 368² Кримінального кодексу України стосуються доказів, на підставі яких має бути підтверджено відсутність «законних» джерел набуття у власність активів у значному розмірі, що належать посадовій особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такі докази, за правилами кримінального провадження, мають збирати та надавати судові органи публічного винувачення. Отже, закладений у статті 368² Кримінального кодексу України підхід створює рівновагу між інтересом держави в сфері боротьби з корупцією та правами підозрюваного/винуваченого, покладаючи на прокурора обов'язок довести вину особи, яку підозрюють/винувачують у вчиненні злочину, чим є «незаконне» збагачення, а особа може її спростувати.

***В. Щодо частини першої статті 63 Конституції України
(«особа не несе відповідальності за відмову давати показання
або пояснення щодо себе, членів сім'ї...»)***

12. У конституційному поданні стверджується, що статтю 368² Кримінального кодексу України сформульовано в такий спосіб, що «змушує особу давати свідчення щодо себе і своїх родичів» (абзац 5 пункту 2 конституційного подання).

13. Суд, приставши на позицію суб'єкта права на конституційне подання, дійшов висновку, що «стаття 368² Кодексу... не узгоджується... з конституційним приписом щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів... (частина перша статті 63 Конституції України)» (абзац 3

пункту 7 мотивувальної частини Рішення). Тобто Суд сприйняв статтю 368² Кодексу як таку, що допускає самовинувачення.

14. Я вважаю, що стаття 368² Кримінального кодексу України не вимагає від винуваченої особи надавати будь-які пояснення та не зобов'язує, в прямій формі, надавати інформацію. Підсудний має право, але не зобов'язаний надавати пояснення щодо походження активів, про «незаконність» яких стверджує сторона винувачення. Припис Кримінального кодексу *per se* не встановлює будь-якого тягара доведення щодо надання доказів. Це є предметом регулювання виключно нормами кримінального процесуального права.

15. Понад те, навіть якщо таких пояснень вимагало б українське законодавство, це не становило б порушення права не свідчити проти самого себе (що підтверджує практика ЄСПЛ, зокрема його рішення в справах: *Saunders v. UK*, 17 грудня 1996 року, заява № 19187/91; *Jalloh v. Germany*, 11 липня 2006 року, заява № 54810/00; *O'Halloran and Frabcis v. UK*, 29 червня 2007 року, заяви № 15809/02 та № 25624/02; *Allen v. UK*, 10 вересня 2002 року, заява № 76574/01; *Funke v. France*, 25 лютого 1993 року, заява № 10828/84).

III.

16. Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає, що оприлюднення рішень Суду здійснюється на офіційному веб-сайті Суду «не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення» (частина перша статті 94), а також те, що «суддя викладає окрему думку в письмовій формі, що додається до відповідного акта Суду та без зволікання оприлюднюється на офіційному веб-сайті Суду» (частина друга статті 93).

17. Європейська Комісія «За демократію через право» в Доповіді «Щодо окремих думок в конституційних судах» схвалила як стандарт: «Окремі думки становлять частину рішення й тому мають бути опубліковані в кожній справі разом із рішенням більшості та в порядку *ex officio*, а не лише на вимогу суддів, що виклали ці думки. Ця вимога застосовується як щодо видання, в якому здійснюється оприлюднення, так і щодо часу оприлюднення» (*Report on Separate Opinions of Constitutional Courts. CDL-AD(2018)030 rev. 17 December 2018, para. 57*).

18. Регламент Суду передбачає, що суддя може викласти свою окрему думку «не пізніше дванадцятого робочого дня з дня ухвалення рішення» (пункт 1 § 74 Регламенту).

19. З огляду на те, що українське законодавство в окресленому питанні не відповідає європейському стандартіві (як позиції Венеційської Комісії, що її наведено в пункті 17 моєї окремої думки) і ставить суддю в рамки неможливого — фізично суддя не в змозі підготувати окрему думку стосовно рішення Суду в строк «не пізніше наступного робочого дня після його ухвалення» з тим, щоб її було оприлюднено одночасно з самим рішенням. Наразі викладено лише коротку версію, повну ж версію своєї окремої думки я викладу в строк, визначений Регламентом Суду — «не пізніше дванадцятого робочого дня з дня ухвалення рішення».

27 лютого 2019 року

Доповнення

IV.

20. Скориставшись порядком, що його надає судді припис частини другої § 74 Регламенту Суду стосовно строків викладення окремої думки, я подаю нижче її повну версію, одночасно внівши до розділу II вище певні правки, здебільшого — суто синтаксичного характеру: слова та вирази *законний, незаконний, законність, незаконність, заборонена законом, не заборонена законом* узяті в лапки. Така чисто семантична зміна обумовлена виключно тим, щоб привернути увагу до тих юридичних понять, що належать до стрижневих елементів і самого предмета конституційного подання. Їх смислове розуміння й тлумачення, власне, й лягло в основу юридичної позиції Суду, яку я вважаю хибною.

21. Окрім того, нижче трохи докладніше йтиметься про *юридичну визначеність* як складник імперативу *правовладдя* (вмонтованого в Конституцію України як формула припису частини першої статті 8), а також про деякі інші аспекти рішення Суду, що їх не було порушено під час викладення короткої версії окремої думки.

A. Юридична визначеність

22. Розглядаючи співвідношення Конвенції з прав людини та основоположних свобод 1950 року і національного права європейських країн (зокрема національних конституцій), Європейський суд з прав людини зазначив, що в більшості випадків

головними інструментами втілення «спільної спадщини» європейських народів, до якої преамбула Конвенції, з-поміж іншого, відносить і *правовладдя (the rule of law)*, по суті, виступають національні конституції (справа *The Communist Party of Turkey v. Turkey*, 30 January 1998, reports of Judgments and Decisions 1998-I, para. 28).

23. У Конституції України такий елемент «спільної спадщини» європейських народів, як *правовладдя (the Rule of Law)*, у загальному вигляді — як принцип — втілено через юридичну формулу частини першої статті 8: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Ставши юридичним імперативом національного правопорядку, він належить до тієї групи принципів, що становить засади українського конституційного ладу.

24. У сучасній Європі досягнуто консенсус щодо стрижневих елементів поняття *the Rule of Law (правовладдя)*. Ці елементи є не лише формальними, а й матеріальними (субстанційними). Одним із таких стрижневих елементів правовладдя («верховенства права») є *юридична визначеність*.

25. Вимога юридичної визначеності полягає в тому, щоб акти права (їх приписи) було укладено в зрозумілий спосіб, що забезпечує актам права (їх приписам) передбачний характер. Передбачність означає, що приписи акта права мають бути передбачними за своїми наслідками: «їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, щоби суб'єкти права могли впорядкувати свою поведінку згідно з ними» (*Мірило правовладдя. Дослідження № 711/2013. Ухвалено Венеційською Комісією на 10-му пленарному засіданні, 11–12 березня 2016 року, параграф 58*).

26. Ув основу наведеного вище посутнього змісту вимоги юридичної визначеності як стрижневого елемента правовладдя («верховенства права») покладено тлумачну практику Європейського суду з прав людини¹, на якій постали вимоги щодо «якості закону (припису/норми права)».

27. Класичною вважається справа *The Sunday Times v. the United Kingdom* (1979), в якій Європейський суд з прав людини установив такі вимоги щодо «якості закону (припису/норми права)» в контексті юридичної визначеності: «по-перше, припи-

¹ Справи: *The Sunday Times v. the United Kingdom*, 26 April 1979, Series A, No. 30, para 49; *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 March 1983, Series A, No. 61, paras 87–88; *Malone v. the United Kingdom*, 2 August 1984, Series A, No. 82, para 66; *Olsson v. Sweden*, 24 March 1988, Series A, No. 130, para 61.

си права мають бути достатньо зрозумілими: в розпорядженні громадянина має бути певна настанова [щодо поведінки], котра точно відповідає умовам юридичних норм, застосовним у конкретному випадку»; «по-друге, норма не може розглядатись як „право“, якщо її не сформульовано з достатньою чіткістю, що дає громадянину змогу регулювати свою поведінку: він повинен бути в змозі — при потребі не без відповідної [правничої] поради — передбачити, тією мірою, що є прийнятною за конкретних обставин, наслідки, до яких може призвести певна виконана дія» (параграф 49). Із першої формули, що міститься в наведеній цитаті з рішення в справі *The Sunday Times v. the United Kingdom* (1979), впливає принцип доступності змісту норми права, а з другої — принцип передбаченості норми права.

28. Потрібний ступінь передбаченості припису (норми) права є істотним для кримінального законодавства.

29. Угрунтовуючи свій висновок про те, що «стаття 368² Кодексу не відповідає вимогам чіткості, точності й однозначності, а тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України» (абзац 12 пункту 5 мотивувальної частини Рішення), зокрема й на тій підставі, що «диспозиція цієї норми сформульована недостатньо чітко й допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення й застосування» (абзац 3 пункту 7 мотивувальної частини Рішення), Суд послався, з-поміж усього іншого, також на рішення Європейського суду з прав людини в справі *The Sunday Times v. the United Kingdom* (1979). Отже, більшість суддів Конституційного Суду України застосувала рішення Страсбурзького суду в цій справі на доказ неконституційності статті 368² Кодексу, тоді як я стверджую цілком протилежне: диспозицію цієї норми сформульовано достатньо зрозуміло й достатньо чітко; її формулювання цілковито відповідає юридичній позиції Страсбурзького суду прав людини, висловленій у рішенні в справі *The Sunday Times v. the United Kingdom* (1979) стосовно принципів доступності змісту норми права та її передбаченості.

30. Стосовно тези в Рішенні про те, що диспозиція цієї норми «допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення й застосування», я поділяю міркування, що його висловив колега суддя Колісник В. П. у своїй окремій думці стосовно цього Рішення: «Складається враження, що Рішення засноване переважно на підході, згідно з яким на предмет конституційності перевірявся

не так зміст статті 368² Кодексу, як гіпотетична можливість її неефективного застосування (з урахуванням реальної усталеної практики, з огляду на ймовірні зловживання під час досудового розслідування та можливе недбале ставлення прокурора або слідчого до обов'язків, покладених на них процесуальним законодавством), а також ґрунтується на обумовлених таким підходом припущеннях» (абзац 12 Окремої думки судді Конституційного Суду України Колісника В. П.).

31. Уґрунтування висновку про те, що «стаття 368² Кодексу не відповідає вимозі юридичної визначеності», здійснено в Рішенні виключно на підставі наведеної вище тези: «диспозиція цієї норми сформульована недостатньо чітко й допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення й застосування». Тобто замість юридичного обґрунтування — «гіпотетична можливість неефективного застосування» статті 368² Кодексу та «обумовлені таким підходом припущення». Жодного іншого обґрунтування в цій площині юридична позиція більшості не містить. Тому це дає мені підстави стверджувати: **Рішення є цілковито необґрунтованим у частині визнання статті 368² Кодексу такою, що не відповідає вимозі юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права** (частина перша статті 8 Конституції України). Але в цьому полягає лише ф о р м а л ь н и й бік справи, що не дозволив мені підтримати позицію більшості суддів. Хоча він має неабияке юридичне значення, бо стаття 89 (пункт 3 частини першої) Закону України «Про Конституційний Суд України» («Вимоги до рішення Суду») містить, з-поміж усього іншого, як доконечність і таку вимогу: «Суд обґрунтовує своє рішення».

32. Куди вагомішою виявляється м а т е р і а л ь н а (субстанційна) сторона предмета, в чому виявляється цілковита хибність юридичної позиції, що її висловила більшість у Рішенні, твердячи про «нечіткість», «неточність», «неоднозначність» норми — першого речення частини першої статті 368² Кодексу. На користь того, що ця норма є *достатньо чіткою* та *достатньо зрозумілою*, а тому відповідає вимозі юридичної визначеності в рамках імперативу правовладдя, вказують зокрема такі елементи, що впливають із самої цієї норми:

- кримінальна відповідальність настає лише тоді, коли в судовому порядку доведено, що збільшення статків (майна) в значних розмірах не могло статися за рахунок тих доходів, що визнані законними; йдеться про те, що

відповідальність настає лише тоді, коли за результатами перевірки в судовому порядку всіх можливих способів набуття у власність майна доведено, що особа не могла набути у власність доходи у такому розмірі, що є значним і що є результатом такої діяльності цієї особи, що не заборонена приписами права;

- сама винувачена особа — не в останню чергу через вимоги до зайняття посади, на якій вона перебуває: в змозі з'ясувати для себе закладений у цю норму зміст; здатна відрізнити обґрунтований (на законі/приписах права) дохід від необґрунтованого; спроможна визначитися стосовно тих видів діяльності, що їх заборонено приписами права; може розуміти, які саме дані або факти може бути використано на підтвердження обґрунтованості чи необґрунтованості її доходів;
- особливий статус особи, на котру поширюється ця норма («особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»), має наслідком те, що будь-який *посадовець публічної служби* заздалегідь є обізнаним, що застосовні до нього стандарти доброчесності під час перебування на посаді є завищеними; так само така особа заздалегідь є обізнаною з тим, що перебування на певній посаді публічної служби має наслідком для неї (особи) відповідні обов'язки — декларувати та пояснювати (виправдовувати) свої доходи відповідно до процедур, установлених приписами національного права;
- якщо навіть припустити, що особа, на котру поширюється ця норма, не здатна (не спроможна) осягнути (зрозуміти) закладений у цю норму зміст — у що важко повірити, то на виправлення такого стану особа може скористатися гарантованим статтею 59 Конституції правом на професійну правничу допомогу;
- одним із ключових елементів поняття «незаконне збагачення» (що виступає як назва статті 368² Кодексу) є *брак пояснення (виправдання) щодо правомірності (підтвердження) зростання статків (майна) в значному розмірі*; цей елемент є неодмінним при з'ясуванні сутності поняття, що служить назвою статті 368² Кодексу; його слід розуміти не інакше, ніж це пояснили укладачі Конвенції ООН, зокрема її статті 20 — як «*значне зростання статків (майна) посадовця публічної служби, що він чи вона не*

може прийнятно пояснити [стосовно свого правомірного доходу]»; йдеться про те, що бракує будь-яких посилань або довідок щодо конкретних підстав такого зростання чи тих даних (фактів, ознак, доказів), що потрібні для доведення його закономірності; під час укладання тексту статті 20 Конвенції цей елемент — «*брак пояснення*» — не викликав сумнівів щодо його відповідності вимогам *чіткості* (зрозумілості) та *передбачності* (про це йдеться в підготовчих матеріалах із опрацювання Конвенції: *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, режим доступу: <https://bit.ly/2laalUV>).

33. Отже, матеріальна (субстанційна) площина дослідження питання, порушеного в конституційному поданні, на прикладі викладених вище елементів (що впливають із припису першого речення частини першої статті 368² Кодексу) показує, що **немає юридичних підстав визнавати цей припис неконституційним через його невідповідність вимозі юридичної визначеності як складової принципу верховенства права (частина перша статі 8 Конституції).**

Б. Конституція України та міжнародне право

34. У пункті 2.2 Рішення дослівно наведено приписи обох частин статті 9 Конституції України, зазначено, що Україна 18 жовтня 2006 року ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції 2003 року та в довільній формі (а не як цитату з офіційного документа) викладено текст статті 20 цього універсального міжнародного договору, що набрав чинності для України 1 січня 2010 року.

35. Суд звернув увагу на те, що імплементація державою Конвенції ООН проти корупції в національне право в питанні криміналізації «незаконного збагачення», як впливає зі статті 20 цього міжнародного договору, можлива «за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи» (абзац 2 пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення). Осібно в Рішенні наголошено, що «при криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння треба виходити насамперед із принципів та норм Конституції України» (абзац 3 пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення). На додаток зазначено, що «протиція корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України» (абзац 4 пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення).

36. Залишається відкритим таке питання: яку мету переслідує Рішення в кожному з цих випадків — коли Суд *звертає увагу* на потребу «дотримання національної конституції» та «основоположних принципів національної юридичної системи», якщо держава вирішує запровадити кримінальну відповідальність за «незаконне збагачення» на основі статті 20 Конвенції; коли Суд *наголошує*, що при цьому «треба виходити насамперед із принципів та норм Конституції України»; коли Суд *вказує* на те, що «протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів»? На це питання в Рішенні не знайти відповіді, а сам такий стиль викладу юридичної позиції Суду можна сприймати як відвертий натяк на те, що криміналізацію «незаконного збагачення» в Україні — шляхом запровадження в Кримінальному кодексі статті 368² за формулюванням, конституційність якого суб'єкт конституційного подання поставив під сумнів — здійснено без «дотримання національної конституції» та «основоположних принципів національної юридичної системи або ж поза «принципами та нормами Конституції України». Саме *як натяк*, бо в цій частині Рішення не наведено ні юридичного аналізу, ні юридичного обґрунтування, ні юридичних висновків стосовно того, що імплементацію статті 20 Конвенції ООН проти корупції в українське кримінальне законодавство було здійснено або без «дотримання національної конституції» та «основоположних принципів національної юридичної системи, або поза «принципами та нормами Конституції України». Понад те Рішенню бракує юридичного аналізу того, якими є наслідки співвідношення між ратифікованою Україною Конвенцією ООН проти корупції та Конституцією України для статті 368² Кодексу, тоді як дослідження цього предмета — доконечна умова розв'язання питання, що його порушено в конституційному поданні.

37. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції 18 жовтня 2006 року (Закон № 251–V), що набрала чинності для України 1 січня 2010 року. Відповідно до припису частини першої статті 9 Конституції Конвенція стала частиною українського законодавства. З огляду на те, що укладення Україною міжнародного договору, який суперечить її Конституції, є можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції (частина друга статті 9 Конституції), а при ратифікації цієї Конвенції ніхто не порушив питання про потребу вносити у зв'язку з цим зміни до Конституції, то є

юридичні підстави вважати приписи статті 20 Конвенції (як норми українського законодавства) такими, що відповідають Конституції України. Отже, імплементацію статті 20 Конвенції ООН проти корупції в українське кримінальне законодавство було здійснено з «дотриманням національної конституції», «основоположних принципів національної юридичної системи» та в рамках «принципів і норм Конституції України». Тому не було жодної потреби осібно в Рішенні «звертати увагу», «наголошувати» чи «вказувати» на всі такі аспекти.

38. У приписах статті 368² Кодексу втілено легітимну мету, що її переслідує припис статті 20 Конвенції: 1) Україна «визнала злочином» (формула Конвенції) «умисне незаконне збагачення»; 2) за цей злочин Україна запровадила кримінальну відповідальність для «особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» («посадовця публічної служби» — формула Конвенції); 3) зміст поняття «умисне незаконне збагачення» в статті 368² Кодексу («набуття у власність активів у значному розмірі») є тотожним формулі, що її містить стаття 20 Конвенції — «значне збільшення майна»; 4) спільним і не можна сказати, що не тотожним за змістом для цих двох актів права — національного й міжнародного, — є елемент, що виступає характеристикою «збільшення активів у значному розмірі» — «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами» (стаття 368² Кодексу), «значне збільшення..., яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати» (стаття 20 Конвенції за текстом офіційного перекладу).

39. Імператив *правовладдя* («верховенства права») в аспекті зв'язку між правом міжнародним і правом національним означає: держава, котра взяла на себе зобов'язання за відповідним міжнародним договором, реалізовує втілення цього договору в рамках національного правопорядку на підставі принципу *pacta sunt servanda* (договорів слід дотримуватися) як способу, в який міжнародне право виявляє принцип *законності*, який, своєю чергою, є одним із складників *правовладдя* («верховенства права»). При цьому «держава не може покликатись на приписи свого внутрішнього права для виправдання невиконання нею договору» (стаття 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів). Як зазначено в документі Венеційської комісії, «... цілковита реалізація міжнародного права в національній системі є критично важливою. Коли міжнародне право є частиною національного права, воно є зобов'язальним...» (*Мірило*

правовладдя. Дослідження № 711/2013. Ухвалено Венеційською Комісією на 10-му пленарному засіданні, 11–12 березня 2016 року, параграф 48).

40. З огляду на сказане, я вважаю, що тлумачення статті 368² Кодексу під час перевірки її на конституційність мало здійснюватися передовсім із неодмінним урахуванням того змісту, що його заклала в статтю 20 Конвенції сама Організація Об'єднаних Націй. Адже саме вона опрацювала текст цього міжнародного договору та його ухвалила (Резолюція ГА ООН 58/4 від 31 жовтня 2003 р.). Крім того, з метою надання допомоги державам, які ратифікували Конвенцію та вирішили здійснити її імплементацію в національне право, ООН в особі свого відповідного підрозділу (Бюро ООН з наркотиків і злочинів Управління з питань договорів) 2006 року видала *Законодавчий порадник для імплементації Конвенції ООН проти корупції* як офіційний документ, адресований передовсім національному законодавцеві. З метою полегшення гармонізації національного права з цим міжнародним договором у *Законодавчому пораднику* роз'яснено суть базових вимог Конвенції. Водночас зроблено застереження, щоб національний законодавець під час інкорпорації приписів Конвенції в національне право був досить обережним, коли дослівно переказуватиме мову (формули або термінологію) цього міжнародного договору. Суд під час розв'язання порушеного в конституційному поданні питання не взяв до уваги пояснення змісту статті 20 Конвенції, наведеного в *Законодавчому пораднику*.

41. Крім цього, як це видно з Рішення, цілковито залишився поза увагою підготовлений Антикорупційною ініціативою Європейського Союзу (EUACI) та надісланий ще 4 червня 2018 року на ім'я Голови Суду висновок *Amicus Curiae* (що його підписали Голова представництва Європейського Союзу в Україні пан Хюг Мінгареллі та Голова Консультативної місії Європейського Союзу пан Кястутіс Ланчінскас), в якому міститься юридична аргументація щодо того, як можна розглядати порушене в конституційному поданні питання з погляду міжнародного публічного права та конституційних стандартів, що застосовуються в Україні. На моє переконання, в основу Рішення слід було покласти юридичну аргументацію, наведену саме у висновку *Amicus Curiae*.

В. Висновок Amicus Curiae від Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу (EUACI)

42. Корисність висновку *Amicus Curiae* полягає в тому, що наведена в ньому юридична аргументація є більше ніж достатньою для того, щоб порушене в конституційному поданні питання розв'язати цілком протилежно — довести та визнати, що стаття 368² Кодексу не суперечить Конституції. Ця аргументація є багатоплановою — вона побудована на системному й усебічному аналізі таких питань: а) міжнародний досвід стосовно запровадження й удосконалення кримінальної відповідальності за злочини «незаконного збагачення» як інструменту подолання корупції; б) практика Європейського суду з прав людини; в) зарубіжна практика судів конституційної юрисдикції.

(а) запровадження й удосконалення кримінальної відповідальності за злочини «незаконного збагачення» як інструменту подолання корупції: міжнародний досвід

43. Наведений у висновку *Amicus Curiae* матеріал показує, що вперше такий вид злочину, як «незаконне збагачення» (англійською — *illicit enrichment*), запровадила **Аргентина** 1964 року. Тоді ж рівнозначно вчинила **Індія**. **Гонконг** 1971 року запровадив подібний злочин, позначивши його як «володіння майном, щодо якого бракує пояснення» (англійською — *possession of unexplained property*). Натепер близько **45 країн світу** застосовують саме цей інструмент для подолання корупції.

44. У висновку *Amicus Curiae* подано конкретні приклади того, в який спосіб це питання розв'язано в рамках національного законодавства окремих країн, і наведено його відповідні формули: зі статті 189-1 Кримінального кодексу **Литви** (2010 р.), зі статті 308-1 Кримінального кодексу **Киргизстану** (2012 р.) та з її нової версії — статті 323 в редакції 2017 р., зі статті 330-2 Кримінального кодексу **Молдови** (2014 р.), зі статті 22 Кримінального кодексу **Монголії** (2016 р.), зі статті 310.1 Кримінального кодексу **Вірменії** (2016 р.), зі статті 194 Кримінального кодексу **Грузії** та зі статті 321-6 Кримінального кодексу **Франції**. На прикладі наведених формул, що містяться в кримінальному законодавстві цих країн, легко переконатись у тому, що всіх їх виписано на основі статі 20 Конвенції ООН, а українська формула диспозиції статті 368² Кодексу мало чим відрізняється (за суттю предмета регулювання) від них. Водночас особливим

у цьому аспекті є кримінальне законодавство Литви, позаяк воно поширює застосування поняття «незаконне збагачення» (*illicit enrichment*) не лише на посадовців публічної служби, а й на будь-яку іншу особу.

б) практика Європейського суду з прав людини

45. У висновку *Amicus Curiae* докладно подано позицію Європейського суду з прав людини стосовно тих ключових питань, на які спирається суб'єкт конституційного подання, а також що їх більшість суддів Конституційного Суду України поклала в основу своєї юридичної позиції, як-то: «порушення презумпції невинуватості», «перекладання тягаря доведення невинуватості на саму особу», «примушування особи до свідчення проти самої себе» тощо.

46. Наведені в документі рішення Європейського суду з прав людини в справах *Salabiaku v. France* (application no. 10519/83, Judgment of 7 October 1988), *Falk v. the Netherlands* (application no. 66273/03, Judgment of 19 October 2004), *John Murray v. UK* (application no. 18731/91, Judgment of 8 February 1996), *Telfner v. Austria* (application no. 33501/96, Judgment of 20 June 2001), *Saunders v. UK* (application no. 19187, Judgment of 17 December 1996), *Jalloh v. Germany* (application no. 54810/00, Judgment of 11 July 2006), *O'Halloran and Francis v. UK* (applications no. 15809/02 and no. 25624/02, Judgment of 29 June 2007), *Allen v. UK* (application no. 76574/01, Decision of 10 September 2002), *Funke v. France* (application no. 10828/84, Judgment of 25 February 1993) є достатньо переконливими в тому, що формулювання статті 368² Кодексу жодним чином не суперечить юридичним позиціям Страсбурзького суду в питаннях презумпції невинуватості, тягаря доведення вини особи чи права особи не свідчити проти себе. У цьому аспекті вартою на те, щоб її навести тут, є показана в *Amicus Curiae* юридична позиція Європейського суду з прав людини в справі *John Murray v. UK*, де зокрема зазначено, що:

«... у кожному конкретному випадку питання полягає в тім, чи представлені обвинуваченням докази є достатньо переконливими, щоб вимагати відповіді. Національний суд не може робити висновок, що винувачений є винним, лише тому, що він воліє зберігати мовчання. Тільки тоді, якщо доказ проти винуваченого „вимагає“ якого-небудь пояснення, що його винувачений найімовірніше спроможний надати, ненадання будь-якого пояснення „може, з погляду здорового глузду, дозволити зробити висновок

про те, що пояснення немає та що винувачений є винним“. І на-
впаки: якщо доказовість у представленій обвинуваченням справі
є настільки малою, що при цьому пояснення не потребується,
то його ненадання не може служити підтвердженням висновку
про вину» (параграф 51).

47. З огляду на те, що Україна, ратифікувавши Європейську
конвенцію з прав людини, визнала — відповідно до її статті 46 —
обов'язковою для себе юрисдикцію Європейського суду з прав
людини, я вважаю, що при розв'язанні порушених у консти-
туційному поданні питань не можна було не брати до уваги
напрацьовану в цьому аспекті практику Страсбурзького Суду,
що її наведено у висновку *Amicus Curiae*.

в) зарубіжна практика судів конституційної юрисдикції

48. У висновку *Amicus Curiae* розлого наведено практику судів
Аргентини, Киргизії, Литви, Молдови та Франції в питанні су-
місності кримінального переслідування за «незаконне збагачен-
ня» з принципом презумпції невинуватості в рамках формул,
що містяться в кримінальних кодексах цих країн та стосовно
яких формула статті 368² українського закону є аналогічною.
З цієї практики постає, що національні суди (конституційні та
інші) цих країн чітко визначились у таких питаннях, як:

- підозрювана/винувачена особа, маючи право на юридич-
ний захист, може ним користуватися та спростовувати
докази, представлені інститутом винувачення;
- можливість надати пояснення за викликом до суду ство-
рює гарантію на користь посадової особи;
- норми кримінальних кодексів не регламентують процес
доказування в цьому випадку;
- розслідування та доказування щодо цього виду злочину
є складовою частиною кримінального процесу;
- обов'язок доводити вчинення такого злочину лежить не
на особі, а на інституті публічного винувачення;
- підозрювана/винувачена особа не має жодного обов'язку
в цьому аспекті;
- кримінальна відповідальність настає за нездатність поса-
дової особи обґрунтувати наявні статки (майно; кошти).

49. За дуже переконливий приклад юридичного обґрунтуван-
ня в цьому аспекті можна брати рішення Конституційної пала-

ти Верховного Суду **Киргизької Республіки** (№ 35-р., 25 червня 2014 року), відповідно до якого не було виявлено порушення конституційної гарантії презумпції невинуватості стосовно злочину «незаконного збагачення» (*illicit enrichment*), що його в Кримінальному кодексі цієї країни сформульовано аналогічно до формулювання, яке міститься в статті 20 Конвенції ООН:

«5. Склад цього злочину (corpus delicti) є наявним лише тоді, коли посадова особа не може виправдати таке значне збільшення свого майна, яке перевищує його законний дохід. [...] Якщо особа надає дані щодо правомірної природи набуття власності, підстави для притягнення її до кримінальної відповідальності зникають. Відповідно, обов'язок посадовця публічної служби надати дані щодо значного збільшення його майна в розмірі, що перевищує його законний дохід, є складовою його обов'язків і здійснюється в рамках його службової діяльності.

Доконечність підтвердити походження свого майна, як один із обов'язків державного службовця, виникає з його іншого обов'язку — показати свої доходи, майно та грошові зобов'язання, метою чого є виявлення корупційних порушень, та запобігти їм. Контроль стосовно правильності поданої в деклараціях державних службовців інформації здійснюється шляхом перевірки декларацій, що може включати обов'язок пояснити законність значного збільшення їх майна. У протилежному разі настає вихолощення обов'язку посадової особи показати свої доходи, а такий обов'язок не досягає своєї мети. У цьому зв'язку виконання обов'язку посадової особи підтвердити чи виправдати таке значне збільшення свого майна, яке перевищує її доходи, здійснюється в рамках її обов'язків, що впливають із особливої природи її статусу за публічним правом і службової діяльності, і не розглядається як доведення чисісь невинуватості в рамках кримінального судочинства. [...]».

«6. Розслідування будь-якого злочину, включно з незаконним збагаченням (illicit enrichment), регламентує Кримінальний процесуальний кодекс Киргизької Республіки, відповідно до якого представлення доказів є частиною кримінального процесу. Будь-яка дія з боку органів розслідування має зважати на принцип презумпції невинуватості, й вони повинні збирати докази стосовно вини винуваченого (підозрюваного) за процедурою, встановленою приписами права. Із цього боку, тягар доведення, безвідносно суб'єкта злочину, лежить на органах розслідування, тоді як надання показань є правом, а не обов'язком винуваченого.

У противному разі інше розуміння статті 308-1 КК суперечитиме конституційному приписові щодо презумпції невинуватості.

*З цієї причини приписи КК, що є предметом оспорювання, [...] не суперечать конституційним принципам презумпції невинуватості й рівності всіх перед законом і судом» (Див.: Висновок *Amicus Curiae* від Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу, розділ 3.3, А (2)).*

50. Я вважаю, що наведений у висновку *Amicus Curiae* досвід розв'язання питання сумісності кримінального переслідування за «незаконне збагачення» з принципом презумпції невинуватості судами зарубіжних країн є цілком придатним, щоб його можна було використати для розв'язання цього самого питання в рамках провадження за конституційним поданням 59 народних депутатів України.

Г. Концепція «спростовної презумпції»

51. Із перебігу розгляду та ухвалення останньої редакції статті 368² Кодексу випливає, що законодавець погодився з позицією авторів одного із законопроектів у тому, що таке формулювання не порушує принципу презумпції невинуватості (стаття 62 Конституції) та права особи не свідчити проти себе (стаття 63 Конституції). На це вказує зміст підготовчих матеріалів зі внесення змін до кримінального законодавства України, конкретно — *Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань» № 4573 від 26 березня 2014 року*, де, зокрема, зазначено, що:

- **«Відповідальність за незаконне збагачення [...] не залежить від виявлення та переслідування конкретних корупційних діянь, а зосереджена на наявності надмірного майна публічного службовця, яке не можна пояснити законними джерелами отримання доходів»;**
- **[припис] «нової редакції статті сформульовано таким чином, щоб було забезпечено додержання права особи на презумпцію невинуватості та права не свідчити проти себе»;**
- **«Формулювання злочину незаконного збагачення не передбачає перекладення тягаря доведення на обвинуваченого»;**
- **«Публічні службовці свідомі того, що до них ставляться особливі вимоги щодо доброчесності та контролю за їхньою діяльністю. Тому навіть пряма вимога в законі надати пояснення з тим, щоб спростувати встановлене органом**

досудового розслідування **припущення щодо незаконності майна, яке не відповідає законним джерелам доходів**. Водночас така пряма вимога в новій редакції статті 368-2 КК не передбачена».

52. Угрунтовуючи свою позицію стосовно сумісності нового формулювання статті 368² Кодексу з вимогами статей 62 і 63 Конституції за допомогою наведених вище тез, автори цього законопроекту покликалися на три рішення Європейського суду з прав людини, зазначивши, зокрема, таке:

- «згідно з практикою Європейського суду з прав людини кримінальне право допускає наявність **презумпції з питань факту чи права**, якщо така презумпція є розумною, пропорційною і може бути спростованою, а також якщо йдеться про важливі суспільні інтереси» (рішення в справі *Salabiaku v. France* від 7 жовтня 1988 року, заява № 10519/83);
- «щодо права **не свідчити проти себе**, то Європейський суд з прав людини підтвердив, що це **право не є абсолютним**» (рішення в справі *O'Hallaran and Francis v. the United Kingdom* від 29 червня 2007 року, заяви № 15809/02 та № 25624/02);
- «Європейський суд з прав людини визнав, що суд може робити негативні висновки з мовчання обвинуваченого, коли **фактичні обставини справи явно вимагають від особи надати пояснення...**» (покликання на рішення в справі *John Murray v. the United Kingdom* від 8 лютого 2006 року, заява № 18731/91).

53. Із викладеного випливає, що, ухваливши формулювання статті 368² Кодексу в редакції, конституційність якої суб'єкт права на конституційне подання поставив під сумнів, український законодавець пристав на позицію Європейського суду з прав людини, що стосовно цього конкретного виду злочину (за формулою статті 368² Кодексу) застосування концепції «спростовної презумпції» в українській юридичній системі є допустимим, відповідає її засадничим принципам і не суперечить приписам Конституції України. У такий спосіб український законодавець здійснив імплементацію приписів статті 20 Конвенції ООН проти корупції в українське право, врахувавши її застереження (стосовно того, що таку імплементацію держава може здійснити «за умови дотримання своєї конституції та засадничих принципів своєї юридичної системи»).

54. Отже, можна сказати, що український законодавець сумлінно й продуктивно скористався тими роз'ясненнями змісту

статті 20 Конвенції ООН, що їх наведено в *Законодавчому порадникові для імплементації Конвенції ООН проти корупції*, де, зокрема, зазначено:

*«Зобов'язання сторін розглянути можливість запровадження такого виду злочину [...] підпадає під дію конституції кожної з держав та засадничих принципів її юридичної системи [...]. Цим фактично визнається, що злочин неправомірного збагачення, коли підсудний має надати обґрунтоване пояснення стосовно значного збільшення його чи її майна, може в деяких юрисдикціях розглядатись як такий, що суперечить праву вважатися невинуватим, доки вину не доведено за встановленим законом порядком. Проте так само чітко окреслено суть цього питання: тут не йдеться про презумпцію винуватості та при цьому тягар доведення не знімається з прокуратури, позаяк вона повинна довести, що збагачення виходить за межі чийогось **правомірного доходу**. Тому в такому можна вбачати **спростовну презумпцію** (reputtable presumption). Щойно справа виникла — підсудний може дати обґрунтоване або правдоподібне пояснення»* (Див.: UNODC/Division for Treaty Affairs: *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2006, paragraph 297).

55. Уряд України 6 лютого 2013 року затвердив план дій щодо поглиблення співпраці між Україною та Організацією економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР) на 2013–2016 роки¹. 12 травня 2014 року Кабінет Міністрів України, ЄБРР та ОЕСР підписали Меморандум про створення Антикорупційної ініціативи. 7 жовтня 2014 року між Урядом України та Організацією економічного співробітництва й розвитку укладено Меморандум про взаємне порозуміння на дворічний період, де боротьбу з корупцією визначено однією з пріоритетних ділянок співпраці. Відповідно 22 квітня 2015 року Україна та ОЕСР підписали «дорожню карту» реалізації Меморандуму про посилення співпраці, де боротьбу з корупцією також було внесено до пріоритетних ділянок. У своїй спеціальній доповіді з дослідження антикорупційних реформ у країнах Східної Європи та Центральної Азії за період 2013–2015 роки ОЕСР рекомендувала державам цих регіонів світу:

- *розглянути можливість запровадження такого виду злочи-*

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2013 р. № 132-р.

ну, як неправомірне збагачення (*illicit enrichment*), застосувавши **спростовну презумпцію** незаконного походження будь-яких статків (майна), що посадовець не може пояснити, посилаючись на легітимні джерела¹.

56. З викладеного випливає, що із запровадженням в Кримінальному кодексі України злочину, передбаченого статтею 368², український законодавець офіційно визнав — для цілей цієї статті — витлумачену в документі ООН та рішеннях Європейського суду з прав людини концепцію **спростовної презумпції** такою, що має бути застосовною в українській юридичній системі, бо не суперечить Конституції України. Розгалужений досвід, представлений міжнародною (на прикладі Європейського суду з прав людини) та зарубіжною національною (на прикладі багатьох, і не тільки європейських, країн) судовою практикою, доводить, що в кримінальному судочинстві застосування концепції *спростовної презумпції* щодо цього конкретного виду злочину жодним чином не спричиняється до конфлікту з *презумпцією невинуватості*. З цієї причини я не бачу юридичних підстав визнавати статтю 368² Кодексу неконституційною в світлі вимог статей 62 і 63 Конституції.

Г. «Російська мова» українських юридичних документів

57. Я би не відкидав того, що на юридичну позицію, висловлену більшістю суддів у Рішенні, міг певним чином вплинути лінгвістичний чинник — мова, якою виписано приписи статті 368² Кодексу та статті 20 Конвенції ООН: йдеться про застосовані українською мовою в обох нормах правничі терміни та ключові юридичні поняття.

58. Стаття 368² Кодексу має назву: «**незаконне збагачення**». Частина перша цієї статті містить формальне визначення цього поняття, відповідно до чого — це

набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами.

59. Український текст статті 20 ратифікованої Україною Конвенції ООН проти корупції (Закон від 18 жовтня 2006 року № 251–V) містить поняття «(умисне) **незаконне збагачення**» у

¹ Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2013–2015. OECD, 2016, p. 159.

формулі, якою визначено, що ним є

«значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати».

Український текст цього міжнародного договору, що його подано на веб-сайті Верховної Ради України, позначено як *офіційний переклад* (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/print).

60. Як зазначено в статті 71 Конвенції, її оригіналом є тексти англійською, арабською, іспанською, китайською, російською та французькою мовами, що є рівно автентичними.

61. Не виключено, що тим автентичним текстом, на основі якого постав *офіційний переклад* українською, був не англійський або французький¹, а саме російський (його подано на парламентському веб-сайті нижче українського) (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/print). Таке припущення можливе передовсім через те, що назва статті 20 Конвенції російською — **«незаконное обогащение»**, а її загальна формула містить фразу:

«незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

62. Порівняння російського (як автентичного) та українського (того, що в перекладі) текстів статті 20 Конвенції виказує їх спільність за ключовим елементом, що є вкрай важливим для посутнього тлумачення її змісту:

- спільною є назва статті: *«незаконное обогащение»* (рос.) — *«незаконне збагачення»* (укр.);

Водночас обидва тексти різняться одним елементом, що є суттєвим для тлумачення змісту статті 20 Конвенції:

- поняття *«публичное должностное лицо»* в російському тексті, тоді як в українському — *«державна посадова особа»*.

У цьому аспекті в російському тексті правильно відтворено термін, що його застосовано в англійському тексті Конвенції (*public official*), а переклад українською є неправильним, позаяк поняття *«державна посадова особа»* не охоплює посадовців органів місцевого самоврядування, які належать до системи публічної служби.

¹ Автор цих рядків не володіє арабською, іспанською чи китайською мовами.

63. Прикметники *незаконный* (рос.) та *незаконний* (укр.) англійською передаються як *illegal*, а французькою — як *illégal*. Вони є антонімами до російського *законный* та українського *законний*, що передаються, відповідно, англійською як *legal*, а французькою — як *légal*.

64. З-поміж 4-х значень, що їх подає *Англо-український словник*¹ стосовно прикметника *legal* — 1) юридичний; 2) судовий; 3) законний; дозволений законом; легальний; 4) оснований на Мойсеєвому законі, — у контексті досліджуваного питання єдино можливим для застосування є його 3-є значення: *законний; дозволений законом; легальний*. За цим же словником стосовно прикметника *illegal* подано два значення — 1) незаконний, нелегальний, заборонений; 2) протизаконний, неправомірний. Наразі залишимо відкритим питання: чи слова *незаконний, нелегальний, заборонений, протизаконний, неправомірний* у контексті юриспруденції є цілковито тотожними та взаємозамінними?

65. Словосполучення, що служить заголовком у статті 20 російського (автентичного) тексту Конвенції (*незаконное обогащение*) та в статті 20 офіційного перекладу українською (*незаконне збагачення*), в англійському тексті документа подано як *illicit enrichment* (а у французькому — *enrichissement illicite*).

66. Англійський текст статті 20 Конвенції в перекладі українською, якщо його не копіювати з російського, міг би бути, принаймні, таким (у моєму перекладі):

«Стаття 20. Протиправне збагачення/Неправомірне збагачення

Підпорядковуючись своїй конституції та засадничим принципам своєї юридичної системи, кожна Держава-учасниця визначається стосовно вжиття таких законодавчих та інших заходів, що можуть бути потрібними для запровадження як карний злочин, якщо його вчинено умисно, протиправне збагачення [як варіант: неправомірне збагачення], тобто — значне збільшення майна посадовця публічної служби, яке він (вона) не може обґрунтовано пояснити щодо свого правомірного доходу».

67. В *Англо-українському словнику* подано такі два значення слова *illicit*: 1) незаконний, недозволений, заборонений; 2) *юр.*

¹ *Англо-український словник* : у 2 т. — Близько 120 000 слів / склав М. І. Балла. — К. : Освіта, 1996. — С. 663.

протиправний¹. Звертає на себе увагу, по-перше, той факт, що тут окремо виділено саме сферу юриспруденції, і, по-друге, що саме стосовно неї *illicit* означає **протиправний**.

68. Оксфордський словник сучасної англійської мови² подає значення тих юридичних понять, про які йшлося вище, так:

- **legal** (*прикм.*): **1** оснований на законі; пов'язаний із законом; той, що є сферою дії закону. **2** визначений законом або той, що його вимагає закон. **3** дозволений законом, законний. **4** визнаний законом, що відрізняється від *equity* (*as distinct from equity*). **5** *теол.* що йде з Мойсеєвого закону [відповідник французькою — *lūgal* або латиною — *legalis* від *lex legis*];
- **illegal** (*прикм.*): **1** незаконний. **2** що суперечить законові [відповідник французькою — *illūgal* або середньовічною латиною — *illegalis*];
- **equity** (*ім.*): **1 fairness** (значення цього слова за *Англо-українським словником* такі: 1) чистота, незаплямованість; 2) справедливість, чесність; 3) достатність; 4) посередність)³.

69. Як можна бачити, застосування англійського *illicit* в юриспруденції безпосередньо пов'язується з тим, що носить **протиправний** характер, а застосування слів *legal* та *illegal* (укр.: **законний** та **незаконний**) — із тим, що безпосередньо пов'язане із законом — базоване на ньому, визнане ним, визначене ним, дозволене/заборонене ним тощо, але відрізняється від того, що містить у собі такі якості, як «чистота», «незаплямованість», «справедливість», «чесність» тощо. У контексті юридичного поняття, застосованого в англійському тексті статті 20 Конвенції як *illicit enrichment* (французькою — *enrichissement illicite*) варто було б звернути увагу на особливості семантики слів **незаконний** (англ. відповідник — *illegal*), **протиправний** (англ. відповідник — *illicit*), **правомірний**.

70. Якщо коротко, то вимога **законності** зобов'язує **чинити відповідно до формальних вимог закону**. Основою законності є

¹ Англо-український словник : у 2 т. — Близько 120 000 слів / склав М. І. Балла. — К. : Освіта, 1996. — С. 568.

² The Concise Oxford Dictionary of Current English. First edited by H. W. Fowler and F. G. Fowler. 9th edition / Edited by Della Thompson. — Oxford: Clarendon Press, 1995.

³ Англо-український словник : у 2 т. — Близько 120 000 слів / склав М. І. Балла. — К. : Освіта, 1996. — С. 393.

формальні закони. Законність означає сукупність формальних вимог, за відступ від яких настає юридична відповідальність. У широкому розумінні, *законність* — це сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних із відношенням до формальних законів та втіленням їх у життя: точно й неухильно їх додержувати всім, кому їх адресовано; витримувати ієрархію законів та інших нормативних актів. При цьому вагомим аспектом є розмежування таких речей, як *законність* та *дисципліна* — явищ, що перехрещуються, проте відділені одне від одного: дисципліна (навіть щодо осіб, що перебувають на посадах публічної служби) включає в себе деякі суто моральні вимоги, які не встановлено безпосередньо формальним законом та іншими нормативними актами.

71. Ключовою категорією юридичної науки та практики є *правомірність*, яка виступає якісною характеристикою (властивістю) фактичних дій (діяльності), що відображає їх правомірний характер. Часто *правомірність* сприймається як *законність*. Проте якщо розрізнити *право* (*jus*) і *закон* (*lex*) та відповідно до цього застосовувати *принцип справедливості*, то поняття «правомірний» слід розуміти не тільки як «те, що вчинено відповідно до приписів права», а й як «те, що внутрішньо виправдане й визнане». У цьому контексті «те, що вчинено відповідно до приписів права» є *легальним* (тобто *законним*), а «те, що внутрішньо виправдане й визнане» є *легітимним*. Легітимність — на відміну від легальності — є не юридичним фактом, не формальним законом, а явищем соціальної психології та соціального оцінювання.

Важливим елементом правомірності є *доцільність*. Поведінка суб'єкта суспільних відносин є доцільною в тому випадку, якщо вона сприяє досягненню цілей держави і суспільства, що їх виражено в праві й законі.

Невідокремною властивістю правомірності є *справедливість*, що є одночасно філософською, моральною, загальносуспільною та юридичною категорією. Сутність *правомірності* полягає не тільки в неухильному й точному дотриманні формальних законів (що становить *законність*), а й у дотриманні вимог **легітимності, реальності та доцільності, а також норм справедливості й моралі, загальносуспільних цінностей**.

Якщо *законність* — це міра об'єктивного (позитивного) права, то *правомірність* — це передовсім міра поведінки (міра суб'єктивного права). Але це — дія в межах суб'єктивного права. Ви-

значення меж суб'єктивних прав здійснюється в різний спосіб. Одним із них є законодавча заборона суспільно шкідливої поведінки. Суспільно шкідлива поведінка, що заборонена законом, є *неправомірною*. Протилежна ж їй — *правомірна поведінка* — це суспільно корисна поведінка людей (та інших суб'єктів), що відповідає приписам права. Правомірна поведінка є суспільно корисною, бо вона є потрібною та бажаною всім людям, тобто суспільству загалом. Мета такої поведінки полягає в тому, щоб найбільше користі принести суспільству. Правомірна поведінка — це така, що не суперечить нормам і принципам права, не порушує заборон, установлених у суспільстві. Якщо *законність* та *дисципліна* — це явища, що віддалені одне від одного, то *правомірна поведінка* охоплює *дисципліну*, коли йдеться про осіб, що перебувають на посадах публічної служби. Адже їхнім обов'язком є не тільки декларувати свої статки (виконуючи формальну вимогу закону), а також, посівши відповідну посаду в системі публічної служби, підтримувати свою добросовісність («чистоту», «незаплямованість», «справедливість», «чесність»), що включає в себе деякі суто моральні вимоги, які не встановлено безпосередньо формальним законом та іншими нормативними актами. Отже, *правомірність* виключає в поведінці посадовця публічної служби будь-яке відхилення не тільки від формальних приписів закону (*lex*), а й приписів, що випливають із права (*jus*) у його розумінні як мірила справедливості. Протилежним поняттю *правомірності* є *протиправність*.

72. Тому видається єдино правильним застосування як відповідників англійського *illicit enrichment* та французького *enrichissement illicite* в перекладі українською за допомогою таких виразів, як *протиправне збагачення* або *неправомірне збагачення*. На мою думку, саме ці варіанти перекладу українською, а не скопійоване з російського тексту Конвенції ООН «незаконне збагачення» дозволяють правильно розуміти мету, що її переслідує зміст статті 20 Конвенції. Про те, що *Англо-український словник* подає значення слова *illicit* у контексті юриспруденції як *протиправний*, уже йшлося вище (див. пункт 65 Розбіжної думки). На додаток слід зауважити, що в суттєвій відмінності змісту поняття *illügal* від змісту поняття *illicit* переконують так само й тлумачні словники французької мови:

- за *Тлумачним словником французької мови «Робер»* (Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique & analogique de la langue française. — Paris: S.N.L., 1973. — 1972 p.) маємо такі дефініції (на стор. 867):

Illūgal, — ale, aux (Вперше у письмових джерелах зустрічається у 1361 році від середньовічної латини *illegalis*. Такий, що не є законний. Незаконний, або такий, що суперечить законові).

Illicite (Вперше у письмових джерелах зустрічається у 1359 році від латинського *illicitus*. Такий, що не є дозволений, що є заборонений мораллю або законом).

- За *Тлумачним словником французької мови «Лярусс»* (Larousse. Dictionnaire de la langue française. Lexis — Paris: Larousse, 1993. — 2111 р.) маємо такі дефініції:

Illūgal, — ale, aux (Що не є відповідним до закону, до того, що прописано законом) (на стор. 932, 1033).

Illicite (Що є протилежним до закону; до дозволу) (на стор. 932, 1045)

- за *Словником юридичних термінів Раймонда ГІЛЬЄНА та Жана ВЕНСАНА* (Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT, Lexique de termes juridiques. — Paris : Dalloz, 1993. — 566 р.) маємо такі дефініції (на стор. 281):

Illūgalitū (Загальне право: Характер того, що є протилежним законові, розуміється у формальному значенні (тексти, ухвалені парламентом).

Illicūitū (Загальне право: Характер того, що не є дозволеним, що є протилежним текстові (закону, декрету, постанові), громадському порядкуві, нормам моралі).

73. Отже, і англійське *illicit*, і французьке *illicite* — на відміну англійського *illegal* та французького *illūgal* — пов'язані не тільки із законом у формальному значенні (як актом, що його ухвалив парламент), а й із нормами моралі. У цьому контексті українські слова *протиправний* та *неправомірний* є найпридатніші для відтворення змісту предмета, на який спрямовано приписи статті 20 Конвенції ООН. Адже обидва слова містять той елемент, що вказує на *право (jus)*, а не на *закон (lex)*. Латинське *jus* українською має кілька значень: *право; правосуддя; справедливість; суд*¹. За Аристотелем, «справедливе — це пропорція»; несправедливість полягає не в нерівномірному розподілі, а в недотриманні

¹ Див.: Чуракова Л. П. Латинсько-український та українсько-латинський словник — понад 25 тисяч слів та словосполучень. — К. : Чумацький Шлях, 2009. — С. 121.

пропорції¹. У контексті змісту статті 20 Конвенції йдеться про таку пропорцію зростання статків посадовця — настання тією мірою значного їх розміру відносно законного доходу, — що потребує *обґрунтованого (правдоподібного)* пояснення. А це вже не тільки питання дотримання вимог формального закону, а й питання моралі (*доброчесності*).

74. Так само слід звернути увагу на те, що в статті 20 Конвенції стосовно доходів, походження яких посадова особа має обґрунтовано пояснити, в англійському тексті застосовано поняття *lawful income*, у французькому — *rŷvŷnus lŷgitimes*, а в російському — *законные доходы*, що скопійованим увійшло до українського перекладу як *законні доходи*. Якщо застосувати метод зворотного перекладу цих російського та українського виразів на англійську та французьку мови, то отримаємо, відповідно, *legal income* та *rŷvŷnus lŷgales*. Утім, англійське *legal income* не є тотожним поняттю *lawful income*, яке українською (через те, що в англійському є *law* — *право*) є скоріше *правомірний дохід*, ніж *законний дохід*. Французьке *rŷvŷnus lŷgitimes* так само: йдеться про *легітимні доходи*, що не є тотожним поняттю *законні доходи*. У цьому зв'язку слід наголосити: однозначним є те, що укладачі статті 20 Конвенції уникнули застосування прикметника *legal* (англ.) та *lŷgal* (фр.), що українською — *законний*, на позначення як самого «збагачення», так і «доходів», стосовно яких потребується обґрунтоване пояснення. Тому-то стосовно *збагачення* англійською — *illicit enrichment*, французькою — *enrichissement illicite*, а стосовно *доходів* англійською — *lawful income*, французькою — *rŷvŷnus lŷgitimes*.

75. Якщо застосувати все викладене вище до питання правничої термінології в справі про конституційність/неконституційність статті 368² Кодексу («незаконне збагачення»), назву якої перенесено з російського (як автентичного) тексту Конвенції в українське законодавство, то стає очевидним, що для цього випадку найпридатнішим був би інший український термін-відповідник поняття, яке міститься в рівно автентичних англійському та французькому текстах Конвенції: *illicit enrichment* та *enrichissement illicite*. У такому разі вибране українською щось одне з двох — або як *неправомірне збагачення*, або як *протиправне збагачення* — однаково передають той зміст, що його

¹ Див.: Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей / під керівництвом Б. Кассен. Пер. з фр. — Том 1. — Вид. 2-ге, виправл. — К. : Дух і Літера, 2011. — С. 301–306.

мають англійський та французький вирази. Бо вони дозволяють розуміти й усвідомити, що йдеться:

- не тільки про формальне виконання посадовцем формальної вимоги закону (приміром, заповнити декларацію та вказати в ній свої статки) — завдяки чому досягається вимога *законності*;
- про «чистоту», «незаплямованість» та «чесність» посадовця, тобто про його відповідність тим якостям, що становлять особливість його юридичного статусу як посадовця (якщо посадова особа обґрунтовано, правдоподібно пояснила походження свого доходу);
- про «справедливість» як загальносуспільну цінність, бо питання доброчесності посадовця та правомірність його поведінки є питанням суспільного інтересу великої ваги; адже правомірна поведінка є суспільно корисною, бо вона є потрібною та бажаною всім людям, тобто суспільству загалом;
- якраз про те, що внаслідок браку обґрунтованого, правдоподібного пояснення з боку посадовця, в рамках спростовної презумпції щодо майна сумнівного походження (що є ознакою «заплямованості» або «нечесності» посадовця), стосовно нього настає кримінальна відповідальність.

76. На мою думку, якби Суд тлумачив статтю 368² Кодексу в світлі термінології, що застосована в англійському та французькому текстах Конвенції, а не в російському, а також робив це з урахуванням тлумачення статті 20 Конвенції, наведеного в *Законодавчому порадинику для імплементації Конвенції ООН проти корупції*, то будь-які підстави визнавати цю норму українського кримінального законодавства неконституційною було б зведено до нуля.

77. І остання заувага: щоб якоюсь мірою послабити можливі закиди на мою адресу, що я в своїй розбіжній думці застосовував незвичні для сучасного вжитку слова (як-то: *угрунтування, винувачення, винувачений*), зауважую: позаяк з української, але вкрай зросійщеної, правничої мови досі не усунуто той «чужий намул», що є наслідком радянської політики на «зближення української мови з російською» (розпочатої ще за Сталіна у 30-ті роки минулого століття), у своєму письмі я завжди надаю перевагу термінології, що її містить *Російсько-український словник правничої мови (Головний редактор акад. А. Ю. Кримський)*,

виданий 1926 року Інститутом Української Наукової Мови Всеукраїнської Академії Наук, заснованої 1918 року. (Як відомо, більшовицький уряд після «процесу СВУ» розгромив Академію, зокрема й Інститут, та розпочав нищення його доробку.) Те саме стосується й правопису щодо окремих слів (як-то: *регіон, регулювання, аргументація, лінгвістичний, оригінал, легітимність* тощо): допоки в Україні існує Український правопис 1990 року, я в своєму науковому письмі застосовую *Правописний словник*, що його уклав *Григорій Голоскевич*. (Як відомо, Григорій Голоскевич був заарештований 17 серпня 1929 року в справі СВУ, засуджений до 5 років ув'язнення і висланий до м. Тобольська, де й загинув).

ПІДСУМКОВІ ВИСНОВКИ

78. Якщо узагальнити, то я не погодився з висловленою в Рішенні юридичною позицією більшості суддів через те, що:

- їй властива внутрішня суперечливість, хибне та надто слабке, з фахового погляду, юридичне обґрунтування, а місцями — брак такого;
- її побудовано, зокрема, на припущенні неефективного застосування статті 368² Кодексу або ймовірності зловживання її приписами на практиці, що не має безпосереднього зв'язку з її формулюванням, а тому не є питанням конституційності (неконституційності);
- вона відкидає те, що не потребує доведення: процесуальні аспекти застосування статті 368² Кодексу жодним чином не пов'язані з її формулюванням;
- стаття 368² Кодексу, як її сформульовано, не порушує жодного з гарантованих Конституцією України людських прав та міжнародних (передовсім, європейських) стандартів у цій ділянці;
- наведену на одинадцяти з вісімнадцяти сторінок Рішення практику Європейського суду з прав людини (в питаннях юридичної визначеності, презумпції невинуватості та права не свідчити проти себе) не пов'язано безпосередньо з європейськими стандартами при конкретному оцінюванні статті 368² Кодексу на її конституційність, а вибіркоче застосування практики Страсбурзького суду використано всупереч його позиціям у цих питаннях;

- тлумачення статті 368² Кодексу здійснено без урахування змісту статті 20 Конвенції ООН за коментарем, що його уклав уповноважений орган (Бюро ООН з наркотиків і злочинів Управління з питань договорів) у спеціально призначеному для цієї мети офіційному документі (*Законодавчому порадинові для імплементації Конвенції ООН проти корупції, 2006 р.*) і складовою якого є концепція «спростовної презумпції»; через це обґрунтування Рішення викривлено тлумачить концепцію, закладену в статті 20 Конвенції й, відповідно, в статті 368² Кодексу;
- зміст статті 368² Кодексу тлумачено на основі терміна «незаконне збагачення», що, як виявляється, увійшов в українську офіційну мову шляхом копіювання його з російського тексту Конвенції, тоді як в англійському та французькому автентичних текстах Конвенції на позначення доволі нового кримінального злочину застосовано терміни, відповідно, *illicit enrichment* та *enrichissement illicite*, які не є еквівалентом поняття *illegal enrichment* («незаконне збагачення») й українською мовою їх можна відтворювати, як один із варіантів — або як «протиправне збагачення», або як «неправомірне збагачення». Що перше, що друге — за юридичним значенням істотно відмінне від поняття «незаконне збагачення».

11 березня 2019 року

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційними скаргами
Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини третьої статті 59
Закону України «Про статус і соціальний захист громадян,
які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»

м. Київ
25 квітня 2019 року
№ 1-р(II)/2019

Справа № 3-14/2019(402/19, 1737/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Запорожця** Михайла Петровича — доповідача, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Лемака** Василя Васильовича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни — доповідача,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991 р., № 16, ст. 200) зі змінами.

Заслухавши суддів-доповідачів та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Скрипка А. В. та Бобир О. Я. звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями розглянути питання щодо

відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ зі змінами (далі — Закон).

Згідно з частиною третьою статті 59 Закону особам, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, пенсія по інвалідності обчислюється відповідно до Закону або за бажанням таких осіб — з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року.

Автори клопотань вказують на те, що відповідно до положень частини третьої статті 59 Закону правове регулювання щодо обчислення пенсії по інвалідності не поширюється на військовослужбовців із числа військовозобов'язаних, призваних на військові збори з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, у зв'язку з чим вони отримують пенсію «у три рази нижчу ніж солдати строкової служби», що порушує їх конституційні права, визначені частиною першою статті 9, частинами першою, другою статті 24 Конституції України.

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

2.1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Основного Закону України).

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

Конституційний Суд України вважає, що приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші норматив-

но-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Конституційний Суд України наголошував, що 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).

Відповідно до статті 16 Основного Закону України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Згідно зі статтею 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша); оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (частина друга); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята).

Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (частина перша статті 65 Основного Закону України).

Зі змісту статей 17, 65 Конституції України вбачається, що захист держави, забезпечення її безпеки є найважливішими функціями всього Українського народу. Військова служба — це конституційний обов'язок громадян України, який полягає у забезпеченні оборони України, захисті її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. До військовослужбовців належать особи, які проходять таку службу, зокрема у Збройних Силах України. Військовій службі передують необхідність виконання конституційного військового обов'язку, що передбачає проходження громадянами України військової служби (добровільно чи за призовом).

З огляду на специфіку військової служби, яка полягає, зокрема, у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, наявності ризиків для їх життя та здоров'я тощо, будь-яка форма

проходження військової служби є обов'язком громадян України щодо захисту держави. Отже, закріплений у Конституції України обов'язок громадян України потребує поваги, а статус військово-вслужбовців будь-яких категорій обумовлюється військовою службою, інститут якої надає їм спеціальний статус.

Конституційний Суд України вказував, що за змістом статей 17, 65 Основного Закону України громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції; тож держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення; щодо осіб, на яких покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей частиною п'ятою статті 17 Конституції України передбачено особливий соціальний захист, який не обмежено умовами й рівнем, встановленими у статті 46 Основного Закону України (абзаци другий, третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018).

Конституційний Суд України зазначає, що аналіз положень статей 16, 17 Конституції України дає підстави для висновку, що особи, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мають спеціальний статус та особливі умови соціального захисту. За Конституцією України посилений соціальний захист вказаних категорій осіб вимагає від держави виконання обов'язку визначати такий обсяг їх соціального забезпечення, який гарантуватиме їм гідні умови життя, а також повне відшкодування заподіяної шкоди.

Аналогічні юридичні позиції Конституційного Суду України викладені, зокрема, в рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016, від 17 липня 2018 року № 6-р/2018.

Згідно зі статтею 21 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Відповідно до частини першої статті 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Конституційний Суд України вважає, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод

та не виключає можливості законодавця при регулюванні питань соціального забезпечення встановлювати певні відмінності щодо обсягу такого забезпечення.

Рівність та недопустимість дискримінації особи є конституційними принципами національної правової системи України, а також фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14), Протоколі № 12 до неї (стаття 1) та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7).

На це вказував і Європейський суд з прав людини, стверджуючи, що відмінність у ставленні є дискримінаційною тоді, коли немає об'єктивного і обґрунтованого виправдання (§ 51 рішення у справі «Stec and Others v. the United Kingdom» від 6 липня 2005 року).

Конституційний Суд України виходить із того, що на конституційному рівні визначені гарантії соціального захисту громадян, які перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, тобто виконують військовий обов'язок, а також осіб, які втратили здоров'я внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та потребують його відновлення, постійної медичної допомоги й соціального захисту з боку держави. Держава може встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту вказаних категорій осіб, однак визначені законом відмінності не повинні: допускати жодних невиправданих винятків із конституційного принципу рівності, містити ознак дискримінації при реалізації зазначеними особами права на соціальний захист та порушувати сутність права на соціальний захист, а обґрунтування механізму нарахування соціальних виплат має відбуватись із урахуванням критеріїв пропорційності та справедливості.

2.2. Законом визначаються основні положення щодо порядку реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та єдиного порядку визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення (абзац другий преамбули до Закону).

Згідно з частиною першою статті 1 Закону Закон спрямований на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних з нею проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території; громадян, які постраждали внаслідок інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та розв'язання пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру.

Стаття 9 Закону визначає осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, до яких належать, зокрема, учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС — громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків (пункт 1).

Згідно з приміткою до статті 10 Закону до військовослужбовців належать: особи офіцерського складу, прапорщики, мічмани, військовослужбовці надстрокової служби, військовозобов'язані, призвані на військові збори, військовослужбовці-жінки, а також сержанти (старшини), солдати (матроси), які перебувають (перебували) на дійсній строковій службі у збройних силах, керівний і оперативний склад органів Комітету державної безпеки, особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, а також інших військових формувань.

Військовослужбовці, які виконували військовий обов'язок під час ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мали однаковий статус, однакові обов'язки та функції, в результаті виконання яких їх здоров'ю заподіяна шкода.

Особливості призначення пенсій військовослужбовцям, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, передбачені у статті 59 Закону.

Проаналізувавши матеріали конституційних скарг Скрипки А. В. та Бобири О. Я., положення законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», Закону та прийнятих на його виконання підзаконних актів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що військовослужбовці строкової служби, пенсія яким призначається за частиною третьою статті 59 Закону та обчислюється з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, в окремих випадках мають вищий рівень соціального захисту, оскільки розмір їх соціального забезпечення є значно більшим порівняно

з іншими категоріями військовослужбовців (у тому числі військовозобов'язані під час участі у військових зборах), які брали безпосередню участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС та її наслідків.

Отже, військовослужбовці, які постраждали під час ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС при виконанні військового обов'язку, мають різний рівень соціального забезпечення. Такий підхід законодавця до визначення рівня соціального забезпечення вказаних категорій осіб не відповідає принципу справедливості та є порушенням конституційного принципу рівності.

Таким чином, законодавець не забезпечив певні категорії військовослужбовців, які виконують конституційно значущі функції щодо захисту Вітчизни, особливими умовами соціального захисту, обсяг яких має передбачати гідні умови їх життя й повне відшкодування заподіяної шкоди, чим порушив сутність конституційного права на соціальний захист, конституційні гарантії щодо безумовного забезпечення належного рівня їх соціального захисту.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини третьої статті 59 Закону щодо визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, що поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, є такими, що суперечать Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону Украї-

ни «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ зі змінами, за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю.

2. Словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ зі змінами, за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 25, 2019 No. 1-r(II)/2019 upon the constitutional complaints of Anatolii Skrypka and Oleksii Bobyr concerning conformity to the Constitution of Ukraine of the provisions of Article 59.3 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens Affected by Chornobyl Catastrophe»

Citizens of Ukraine A. Skrypka and O. Bobyr lodged constitutional complaints with the Constitutional Court of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 59.3 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe» (hereinafter — the Law), which imply that those who participated in the elimination of the consequences of the Chornobyl catastrophe, other nuclear accidents and tests, in military exercises involving the use of nuclear weapons while undergoing a regular service and as a consequence acquired disabilities, the invalidity pension is calculated in accordance with the Law or at the request of such persons — from fivefold amount of the minimum wage established by law as of January 1 of the corresponding year.

Taking into account the provisions of Articles 16, 17 of the Constitution of Ukraine, persons who during the military service participated in the liquidation of the consequences of the Chornobyl accident have a special status and special conditions for social protection. According to the Constitution, the increased social protection of these categories of persons requires that the state should fulfil the obligation to determine the amount of their social security, which would guarantee them both decent living conditions and full compensation for the damage.

At the constitutional level, the guarantees of social protection of citizens who serve in the bodies that ensure the sovereignty and territorial indivisibility of Ukraine, its economic and informational security, that is, carry out military duty, as well as those who have lost their health as a result of the Chornobyl accident and need recovering, constant medical assistance and social protection from the state. The state may establish certain differences regarding the level of social protection of the specified categories of persons, but the differences specified by the Law should not: allow any unjustified exceptions to the constitutional principle of equality, contain signs of discrimination in the exercise of the mentioned rights to social protection and violate the essence of the right to social protection, and the reasoning of the mechanism for social benefits calculation should be based on the criteria of proportionality and equity.

Militaries who performed military duties during the liquidation of the consequences of the Chernobyl accident had the same status, the same duties and functions, execution of which caused damage to their health.

The peculiarities of the payment of pensions to militaries who participated in the liquidation of the consequences of the Chernobyl catastrophe are provided for in Article 59 of the Law.

Having analysed A. Skrypka's and O. Bobyr's constitutional complaints, the Constitutional Court of Ukraine concluded that the militaries affected during the liquidation of the consequences of the Chernobyl accident during military service have different levels of social security. Such approach of the legislator to determining the level of social security for the said categories of individuals does not correspond to the principle of equity and is a violation of the constitutional principle of equality.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that does not conform to the Constitution of Ukraine (is unconstitutional), the word combination «regular service» contained in the provisions of Article 59.3 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chernobyl Catastrophe», by which the definition of the amount of compensation of damage incurred as a result of the liquidation of the Chernobyl accident when calculating pensions based on the fivefold amount of the minimum wage established by law as of January 1 of the corresponding year applies only to the category of militaries, who were involved in the liquidation of the consequences of the Chernobyl catastrophe during their regular military service and as a result acquired disabilities.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 5-рп/2002 dated March 20, 2002;

No. 7-рп/2004 dated March 17, 2004;

No. 15-рп/2004 dated November 2, 2004;

No. 7-рп/2016 dated December 20, 2016;

No. 6-р/2018 dated July 17, 2018;

No. 12-р/2018 dated December 18, 2018.

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Stec and Others v. the United Kingdom» dated 6 July 2005.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича
та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положень частини третьої статті 59
Закону України «Про статус і соціальний захист громадян,
які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»**

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019 (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—ХІІ зі змінами (далі — Закон), за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю.

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку щодо деяких аспектів Рішення.

1. Щодо мотивації у Рішенні дискримінаційного аспекту оспорюваних положень Закону.

У Рішенні в основу мотивації неконституційності словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону, покладено дискримінаційний аспект цих положень, встановлений насамперед на підставі аналізу Конституційним Судом України статей 16, 17 Конституції України у їх

системному зв'язку, та виведення з вказаних конституційних норм категорій осіб із спеціальним конституційно-правовим статусом, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС і заслуговують на посилений соціальний захист від держави, яка має визначати такий обсяг їх соціального забезпечення, який гарантуватиме їм гідні умови життя, а також повне відшкодування заподіяної шкоди. При цьому є посилення на рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016, від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, в яких начебто викладено аналогічну означеній юридичну позицію. Аналіз цих рішень дає підстави стверджувати, що у них не наведено такої юридичної позиції, Конституційний Суд України не застосував статті 16, 17 Конституції України у їх системному зв'язку в аспекті обґрунтування необхідності посиленого соціального захисту військовослужбовців, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, зокрема акцент якраз був на соціальному захисті державою військовослужбовців, що забезпечують захист суверенітету, територіальної цілісності України.

З аналізу Рішення вбачається, що домінуючим критерієм визначення наведеного конституційно-правового статусу за особою, яка брала участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, є саме те, що при цьому вказана особа виконувала свій військовий обов'язок, у зв'язку з чим і була встановлена Конституційним Судом України дискримінація у рівні соціального захисту різних категорій військовослужбовців. Утім, з такими твердженнями важко погодитись, оскільки ключовим у ракурсі дослідження зазначеного дискримінаційного аспекту є питання справедливого рівня соціального захисту саме осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, незалежно від того, чи відбулося це при здійсненні ними військового обов'язку. Підтвердженням цього є спеціальне призначення Закону, згідно з яким визначено, зокрема, основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я і його спрямовано на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних з нею проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території; громадян, які постраждали внаслідок інших ядерних аварій та випробувань,

військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та розв'язання пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру (абзац другий преамбули до Закону, частина перша статті 1).

Як вбачається із Закону, рівень та умови пенсійного забезпечення осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, залежать від шкоди, заподіяної їх життю і здоров'ю, періодів та термінів участі таких осіб у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, роботи або проживання у різних зонах радіоактивно забруднених територій. Так, у статті 9 Закону виокремлено таку категорію осіб, як учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС — громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків. Відповідно до статті 10 Закону учасниками ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС вважаються громадяни, які безпосередньо брали участь у будь-яких роботах, пов'язаних з усуненням самої аварії, її наслідків у зоні відчуження у 1986–1987 роках незалежно від кількості робочих днів, а у 1988–1990 роках — не менше 30 календарних днів, у тому числі проведенні евакуації людей і майна з цієї зони, а також тимчасово направлені або відряджені у зазначені строки для виконання робіт у зоні відчуження, включаючи військово-службовців, працівники державних, громадських, інших підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також ті, хто працював не менше 14 календарних днів у 1986 році на діючих пунктах санітарної обробки населення і дезактивації техніки або їх будівництві. Законом виділено зазначену категорію осіб саме у зв'язку з характером роботи, яку вони здійснювали у зоні відчуження, беручи безпосередню участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, у зв'язку з чим їх здоров'ю була заподіяна шкода. З огляду на це не лише військовослужбовці віднесені Законом до учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС, а й інші особи, що брали безпосередню участь у ліквідації зазначених наслідків.

Таким чином, встановлення Законом рівня соціального захисту учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, у тому числі визначення пенсій згідно зі статтею 59 Закону військовослужбовцям, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, має базуватися на єдиних критеріях, якими є: характер роботи осіб, які безпосередньо брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, та шкода, заподіяна їх життю та здоров'ю, а не на такому критерії, як виконання цими особами військового обов'язку.

Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України у Рішенні помилково пов'язав конституційно-правові статуси осіб, які виконували військовий обов'язок, та осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у зв'язку з чим звузив дискримінаційний аспект оспорюваних положень статті 59 Закону, змістивши увесь акцент на нерівність соціального захисту різних категорій військовослужбовців. Держава має забезпечувати однаковий рівень соціального захисту усіх учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС, а не лише військовослужбовців.

2. Щодо резолютивної частини Рішення.

З резолютивної частини Рішення випливає, що визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону, та втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення. З огляду на це чинними на сьогодні є положення частини третьої статті 59 Закону, згідно з якими особам, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї під час *проходження служби* і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, пенсія по інвалідності обчислюється відповідно до Закону або за бажанням таких осіб — з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року. Тобто фактично в результаті ухвалення Рішення Конституційним Судом України змінено положення частини третьої статті 59 Закону, оскільки розширено раніше встановлений перелік осіб, на яких поширювався порядок обчислення пенсій по інвалідності, визначений цими положеннями Закону.

Такий підхід Конституційного Суду України до викладення резолютивної частини Рішення, який змінив закладений законодавцем нормативний сенс, з одного боку, може сприяти ефективному захисту конституційних прав і свобод людини, однак з іншого — має певні ризики в аспекті збереження виключної прерогативи законодавця щодо прийняття законів та внесення до них змін.

Вважаю, що у разі якщо виникне аналогічне питання і йтиметься про захист конституційних прав і свобод людини за допомогою інституту конституційної скарги, Конституційний Суд України має зважувати ризики стосовно усіх конституційних аспектів.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 26 Закону України
«Про виконавче провадження»
(щодо забезпечення державою виконання судового рішення)

м. Київ
15 травня 2019 року
№ 2-р(II)/2019

Справа № 3-368/2018(5259/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуєчого, **Городовенка** Віктора Валентиновича — доповідача, **Запорожця** Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Лемака** Василя Васильовича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 30, ст. 542) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Городовенка В. В. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харківського національного університету внутрішніх справ, Національного університету «Одеська юридична академія», Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Хліпальська В. В. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) положення частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404–VIII зі змінами (далі — Закон), якими визначено розміри авансового внеску, який стягувачі мають сплатити при примусовому виконанні рішень, а також передбачено випадки звільнення стягувачів від сплати такого внеску.

Як зазначає Хліпальська В. В., відповідно до положень частини другої статті 26 Закону при примусовому виконанні ухваленого на її користь судового рішення, яким зобов'язано державний орган дати відповідь на письмовий запит про надання інформації, вона мала сплатити авансовий внесок у розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати. Хліпальська В. В. стверджує, що «через свій незадовільний майновий стан так і не змогла реалізувати свого права на примусове виконання судового рішення». На підставі положень частини другої статті 26 Закону державний виконавець «відмовив у відкритті виконавчого провадження», а суди всіх інстанцій, до яких вона зверталася, посилаючись на ці самі положення, не визнали такої відмови протиправною та не захистили її прав.

Автор клопотання вважає, що положеннями частини другої статті 26 Закону встановлено «нерівні умови відкриття виконавчого провадження: сприятливі для державних органів (не сплачують авансового внеску) і обтяжливі для звичайного громадянина (за винятком окремих пільгових категорій осіб)».

Хліпальська В. В. зазначає, що «процес відновлення порушеного права громадянина повинен забезпечуватися державою», особливо у випадку, «коли боржником, який не виконав судового рішення, є державний орган, а стягувачем, чії права порушено, — малозабезпечена особа».

Автор клопотання вважає, що внаслідок застосування положень частини другої статті 26 Закону в остаточному судовому рішенні у його справі — ухвалі Верховного Суду від 4 липня 2018 року — зазнали порушення права «на примусове виконання остаточного судового рішення, винесеного на його користь національними судами України» і «на недопущення дискримінації за майновим станом», тому ці положення слід перевірити на відповідність статті 3, частині другій статті 8, частині другій статті 19, частині дру-

гій статті 24, статтям 48, 56, частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

До конституційної скарги долучено копії судових рішень у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, а саме рішення Львівського окружного адміністративного суду від 7 березня 2018 року, постанови Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 травня 2018 року, ухвали Верховного Суду від 4 липня 2018 року.

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

2.1. Відповідно до Конституції України 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 (частина друга статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55); обов'язковість судового рішення є однією з основних засад судочинства (пункт 9 частини другої статті 129); суд ухвалює рішення іменем України, судові рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку (частини перша, друга статті 129¹).

Конституційний Суд України послідовно наголошує у своїх рішеннях на зобов'язанні держави забезпечувати конституційні права і свободи:

— «конституційні права і свободи є фундаментальною основою існування та розвитку Українського народу, а тому держава зобов'язана створювати ефективні організаційно-правові механізми для їх реалізації. Відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод, оскільки призводить до того, що вони стають декларативними, а це є неприпустимим у правовій державі» (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012);

— «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, 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).

Конституційний Суд України вказував, що судовий захист прав і свобод людини і громадянина необхідно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина, і саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України (абзац п'ятнадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002); право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018). Отже, як випливає з наведеного, держава повинна повною мірою забезпечити реалізацію гарантованого статтею 55 Конституції України права кожного на судовий захист.

Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012); невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012); право на судовий захист є конституційною гарантією прав і свобод людини і громадянина, а обов'язкове виконання судових рішень — складовою права на справедливий судовий захист (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 червня 2013 року № 5-рп/2013).

Конституційний Суд України наголошує, що забезпечення державою виконання судового рішення як невід'ємної складової права кожного на судовий захист закладено на конституційному рівні у зв'язку із внесенням Законом України «Про внесення

змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII змін до Конституції України та доповненням її, зокрема, статтею 129¹, частиною другою якої передбачено, що держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку.

Аналіз статей 3, 8, частин першої, другої статті 55, частин першої, другої статті 129¹ Конституції України у їх системному зв'язку, наведених юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що обов'язкове виконання судового рішення є необхідною умовою реалізації конституційного права кожного на судовий захист, тому держава не може ухилитися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту та відновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави. Позитивний обов'язок держави щодо забезпечення виконання судового рішення передбачає створення належних національних організаційно-правових механізмів реалізації права на виконання судового рішення, здатних гарантувати здійснення цього права та обов'язковість судових рішень, які набрали законної сили, що неможливо без їх повного та своєчасного виконання.

Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини (перше речення абзацу третього підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України, розвиваючи свою юридичну позицію щодо визначення обов'язкового виконання судових рішень складовою права на справедливий судовий захист, яка була сформульована з урахуванням положень пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), бере до уваги практику застосування Європейським судом з прав людини положень вказаної статті Конвенції в аспекті розуміння позитивного обов'язку держави щодо забезпечення виконання судового рішення.

З практики Європейського суду з прав людини вбачається, що визначене статтею 6 Конвенції право на суд було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне обов'язкове судове рішення не виконувалося на шкоду одній зі сторін;

і саме на державу покладено позитивний обов'язок створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок; водночас ухиленням від виконання цього обов'язку є перекидання державою відповідальності за фінансове забезпечення організації виконавчого провадження на особу, на користь якої ухвалене судове рішення; ефективний доступ до суду включає право на те, щоб рішення суду було виконане без невиконаних затримок; держава і її державні органи відповідальні за повне та своєчасне виконання судових рішень, які постановлені проти них (§ 43 рішення у справі «Shmalko v. Ukraine» від 20 липня 2004 року, § 84 рішення у справі «Fuklev v. Ukraine» від 7 червня 2005 року, § 64 рішення у справі «Apostol v. Georgia» від 28 листопада 2006 року, §§ 46, 51, 54 рішення у справі «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» від 15 жовтня 2009 року).

Європейський суд з прав людини вказав, що визнання владою заявника відповідальним за ініціювання виконавчих проваджень стосовно судового рішення на його користь і нехтування нею його фінансовим станом були надмірним обтяженням і призвели до обмеження його права на доступ до суду такою мірою, що знівельовало сутність цього права (§ 65 рішення у справі «Apostol v. Georgia» від 28 листопада 2006 року).

Конституційний Суд України, беручи до уваги статті 3, 8, частини першу, другу статті 55, частини першу, другу статті 129¹ Конституції України, свої юридичні позиції щодо визначення виконання судового рішення складовою конституційного права на судовий захист, вважає, що держава, створюючи належні національні організаційно-правові механізми реалізації права на виконання судового рішення, повинна не лише впроваджувати ефективні системи виконання судових рішень, а й забезпечувати функціонування цих систем у такий спосіб, щоб доступ до них мала кожна особа, на користь якої ухвалене обов'язкове судове рішення, у разі, якщо це рішення не виконується, у тому числі державним органом.

Конституційний Суд України наголошує, що визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам верховенства права та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист; невиконання державою позитивного обов'язку щодо забезпечення функціонування запровадженої нею системи виконання судових рішень призводить до обмеження конституційного права на судовий захист та нівелює його сутність.

2.2. Конституційний Суд України, дослідивши матеріали конституційної скарги та проаналізувавши положення частини другої статті 26 Закону, звертає увагу, що відповідно до цих положень початок примусового виконання органом державної виконавчої служби судового рішення немайнового характеру, боржником за яким є державний орган, пов'язаний з необхідністю сплати стягувачем авансового внеску у розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати, якщо стягувач не звільняється від сплати цього внеску у випадках, визначених Законом. Внаслідок несплати обов'язкового авансового внеску стягувачем примусове виконання судового рішення, ухваленого на його користь, не розпочнеться, тобто сплата авансового внеску є необхідною умовою початку примусового виконання судового рішення.

Конституційний Суд України вважає, що з огляду на статті 3, 8, частини першу, другу статті 55, частини першу, другу статті 129¹ Основного Закону України в аспекті гарантування на конституційному рівні права кожного на судовий захист та забезпечення державою виконання судового рішення відсутність у стягувача як особи, на користь якої ухвалене судове рішення, фінансової можливості сплатити авансовий внесок не повинна перешкоджати реалізації його права на виконання судового рішення, особливо коли боржником за цим рішенням є державний орган. У чинному правовому регулюванні має бути встановлений такий порядок сплати авансового внеску особою, на користь якої ухвалене судове рішення, який забезпечив би в усіх випадках і за будь-яких умов повне й своєчасне виконання такого рішення та його обов'язковість.

Визначенням положеннями частини другої статті 26 Закону обов'язкової сплати авансового внеску особою, на користь якої ухвалене судове рішення, як необхідної умови початку примусового виконання цього рішення органом державної виконавчої служби, покладено на цю особу фінансовий тягар забезпечувати функціонування впровадженої державою системи виконання судових рішень, що не гарантує доступу для кожної такої особи до вказаної системи, отже, не забезпечує в усіх випадках і за будь-яких умов повного та своєчасного виконання цього рішення, його обов'язковості.

Конституційний Суд України наголошує, що держава має позитивний обов'язок забезпечувати виконання судового рішення, проте визначеним положеннями частини другої статті 26 Закону

правовим регулюванням щодо обов'язкового авансування початку примусового виконання судового рішення особою, на користь якої ухвалене це рішення, такий обов'язок держави перекладено на вказану особу, що нівелює сутність її конституційного права на судовий захист та суперечить положенням статей 3, 8, частин першої, другої статті 55, частин першої, другої статті 129¹ Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 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 частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404—VIII зі змінами.

2. Положення частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404—VIII зі змінами, що 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».

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated May 15, 2019 No. 2-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaint of Khlipalska Vira Vasylivna on the conformity of the provisions of Article 26.2 of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» to the Constitution of Ukraine (constitutionality) (regarding the provision of enforcement of a court decision by the state)

Citizen of Ukraine Khlipalska V.V. lodged a submission with the Constitutional Court of Ukraine to examine the conformity of the provisions of Article 26.2 of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» No. 1404–VIII dated June 2, 2016, as amended (hereinafter referred to as the Law), which determine the amount of advance payment to be paid by collectors in the compulsory enforcement of decisions, as well as envisage cases of exemption of collectors from paying such fee, to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

The Constitutional Court of Ukraine emphasises that the mandatory execution of a court decision is a necessary condition for the implementation of the constitutional right of everyone to judicial protection, therefore the state cannot avoid fulfilling its positive obligation to ensure the enforcement of a court decision for the sake of real protection and restoration of the rights and freedoms protected by the court, the legitimate interests of private individuals and legal entities, society and state. The positive obligation of the state to ensure the enforcement of the court decision provides for the establishment of appropriate national organisational and legal mechanisms for the implementation of the right to execute a court decision which will make it possible to guarantee the exercise of this right and the binding nature of the judicial decisions which have taken effect, which is impossible without their full and timely fulfilment.

The state creating proper national legal and organisational mechanisms of implementation of the right to enforce a court decision should not only introduce the effective systems for the enforcement of court decisions, but also to ensure the functioning of these systems in such a way so that every person, in whose favour a binding court decision has been adopted, has access to it, in case this decision is not enforced, including by public authority.

The Constitutional Court of Ukraine draws attention to the fact that, in accordance with these provisions, the commencement of the enforcement by a body of the state executive service of a judicial decision of a non-property nature, the debtor of which is a state

body, is connected with the necessity of payment by the collector of an advance payment in the amount of two minimum wages if the collector is not exempted from paying this contribution in cases specified by the Law. As a result of non-payment of the mandatory advance payment by the collector, enforcement of the court decision approved in his favour will not commence, that is, the payment of the advance payment is a prerequisite for the commencement of the enforcement of the court decision.

The establishment by the provisions of Article 26.2 of the mandatory payment of the advance payment by the person in whose favour the court decision was adopted, as a necessary condition for the commencement of the enforcement of such decision by the state executive service, shoulders this person with the financial burden to ensure the functioning of the court enforcement system, implemented by the state, which does not guarantee the access of each such person to the specified system, therefore, does not provide in all cases and under any conditions full and timely enforcement of this decision, and its mandatory nature.

The Constitutional Court of Ukraine emphasises that the state has a positive obligation to ensure the enforcement of a court decision, yet the said legal regulation concerning the obligatory advance of the commencement of the enforcement of a court decision by the person in whose favour the decision was adopted stipulated by the provisions of Article 26.2 of the Law, such obligation of the state is transferred to the said person, which reduces the essence of his constitutional right to judicial protection and contravenes the provisions of Articles 3, 8, 55.1, 55.2, 129¹.1, 129¹.2 of the Constitution of Ukraine.

Thus, the Court declared unconstitutional the provisions of Article 26.2 of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» dated June 2, 2016, No. 1404–VIII with amendments.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 8-рп/2002 dated May 7, 2002;

No. 9-рп/2012 dated April 12, 2012;

No. 11-рп/2012 dated April 25, 2012;

No. 18-рп/2012 dated December 13, 2012;

No. 5-рп/2013 dated June 26, 2013;

No. 2-рп/2016 dated June 1, 2016;

No. 10-p/2018 dated November 23, 2018.

Judgments of the European Court of Human Rights:

«Shmalko v. Ukraine» dated 20 July 2004;

«Fuklev v. Ukraine» dated 7 June 2005;

«Apostol v. Georgia» dated 28 November 2006;

«Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» dated 15 October 2009.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР

м. Київ
4 червня 2019 року
№ 2-р/2019

Справа № 1-13/2018(1844/16, 3011/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гуль-тая** Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Запорожця** Михайла Петровича — доповідача, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Туницького** Олександра Миколайовича — доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 3, ст. 10) зі змінами (далі — Закон № 1788) та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону № 1788, законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991 р., № 16, ст. 200) зі змінами (далі — Закон № 796), «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399) зі змінами (далі — Закон № 2262), «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490) зі змінами (далі — Закон № 3723), «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 28, ст. 232) зі змінами (далі — Закон № 4038), «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–ХІV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238) зі змінами (далі — Закон № 679), «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–ІІІ (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 33, ст. 175) зі змінами (далі — Закон № 2493), «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 3, ст. 17) зі змінами (далі — Закон № 2790), «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–ІІІ (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 5, ст. 29) зі змінами (далі — Закон № 2728), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–ІV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., №№ 49–51, ст. 376) зі змінами (далі — Закон № 1058), «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VІІ (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 13, ст. 222) зі змінами (далі — Закон № 794), «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VІІ (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12) зі змінами (далі — Закон № 1697), а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 37, ст. 283), зі змінами (далі — Положення).

Заслухавши суддів-доповідачів та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися 45 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзаців першого, дванадцятого — двадцять шостого пункту «а» статті 54, абзаців першого, дванадцятого — двадцять п'ятого пункту «е», пункту «ж» статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII (далі — Закон № 911).

Відповідно до змін, внесених Законом № 911, право на пенсію за вислугу років набувається за умови досягнення певного віку для:

— працівників льотного та льотно-випробного складу (пункт «а» статті 54 Закону № 1788);

— працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення (пункт «е» статті 55 Закону № 1788);

— артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (пункт «ж» статті 55 Закону № 1788).

Відповідно до положень пункту «а» статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали такі категорії робітників і службовців авіації, а також льотно-випробного складу, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті:

«а) працівники льотного і льотно-випробного складу за наявності вислуги років на цих посадах станом на 1 квітня 2015 не менше 25 років у чоловіків і не менше 20 років у жінок та після цієї дати при набутті вислуги років на цих посадах:

з 1 квітня 2015 року по 31 березня 2016 року — не менше 25 років 6 місяців у чоловіків і не менше 20 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2016 року по 31 березня 2017 року — не менше 26 років у чоловіків і не менше 21 року у жінок;

з 1 квітня 2017 року по 31 березня 2018 року — не менше 26 років 6 місяців у чоловіків і не менше 21 року 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2018 року по 31 березня 2019 року — не менше 27 років у чоловіків і не менше 22 років у жінок;

з 1 квітня 2019 року по 31 березня 2020 року — не менше 27 років 6 місяців у чоловіків і не менше 22 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2020 року по 31 березня 2021 року — не менше 28 років у чоловіків і не менше 23 років у жінок;

з 1 квітня 2021 року по 31 березня 2022 року — не менше 28 років 6 місяців у чоловіків і не менше 23 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2022 року по 31 березня 2023 року — не менше 29 років у чоловіків і не менше 24 років у жінок;

з 1 квітня 2023 року по 31 березня 2024 року — не менше 29 років 6 місяців у чоловіків і не менше 24 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2024 року або після цієї дати — не менше 30 років у чоловіків і не менше 25 років у жінок.

Зазначені працівники, звільнені від льотної роботи за станом здоров'я (через хворобу), за наявності вислуги років, що не більше ніж на п'ять років менше від тривалості, передбаченої абзацами другим — одинадцятим цього пункту, мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

Перелік посад працівників льотного складу, порядок обчислення строків вислуги років для призначення їм пенсій, а також порядок призначення і виплати пенсій льотно-випробному складу затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України».

Згідно зі статтею 55 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали, зокрема:

«е) працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення незалежно від віку за наявності спеціального стажу роботи за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, станом на 1 квітня 2015 — не менше 25 років та після цієї дати:

з 1 квітня 2015 року по 31 березня 2016 року — не менше 25 років 6 місяців;

з 1 квітня 2016 року по 31 березня 2017 року — не менше 26 років;

з 1 квітня 2017 року по 31 березня 2018 року — не менше 26 років 6 місяців;

з 1 квітня 2018 року по 31 березня 2019 року — не менше 27 років;

з 1 квітня 2019 року по 31 березня 2020 року — не менше 27 років 6 місяців;

з 1 квітня 2020 року по 31 березня 2021 року — не менше 28 років;

з 1 квітня 2021 року по 31 березня 2022 року — не менше 28 років 6 місяців;

з 1 квітня 2022 року по 31 березня 2023 року — не менше 29 років;

з 1 квітня 2023 року по 31 березня 2024 року — не менше 29 років 6 місяців;

з 1 квітня 2024 року або після цієї дати — не менше 30 років»;

«ж) артисти театральнo-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів при стажі творчої діяльності від 20 до 35 років за переліком та у порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку».

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що внесеними Законом № 911 змінами суттєво порушено гарантії соціального забезпечення зазначених категорій громадян, оскільки звужено зміст та обсяг їхнього права на пенсійне забезпечення через обумовлення реалізації цього права не лише набуттям спеціального стажу роботи, а й досягненням певного віку.

Обґрунтовуючи твердження про неконституційність оспорюваних положень Закону № 911, народні депутати України вказують на недотримання законодавцем юридичної визначеності як елементу конституційного принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України, та посилаються на юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

2. До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частин першої, другої статті 8, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої статті 46, статті 64 Конституції України (є неконституційними), положення пункту «а» статті 54, статті 55, частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванад-

цятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213—VIII (далі — Закон № 213) та Законом № 911.

Відповідно до положень пункту «а» статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 та Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали такі категорії робітників і службовців авіації, а також льотно-випробного складу, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті:

«а) працівники льотного і льотно-випробного складу при вислuzі років на цих посадах не менше 25 років у чоловіків і не менше 20 років у жінок.

Зазначені працівники, звільнені від льотної роботи за станом здоров'я (через хворобу), при наявності вислуги років у чоловіків не менше 20 років і у жінок не менше 15 років мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

Перелік посад працівників льотного складу, порядок обчислення строків вислуги років для призначення їм пенсій, а також порядок призначення і виплати пенсій льотно-випробному складу затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України».

Згідно зі статтею 55 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 та Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали:

«а) робітники локомотивних бригад і окремі категорії працівників, які безпосередньо здійснюють організацію перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітенах, — за списками професій і посад, що затверджуються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України; водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайнятих в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрізах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

б) працівники експедицій, партій, загонів, дільниць і бригад, безпосередньо зайняті на польових геологорозвідувальних, пошукових, топографо-геодезичних, геофізичних, гідрографічних, гідрологічних, лісовпорядних і розвідувальних роботах:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі.

При цьому період роботи безпосередньо в польових умовах протягом півроку або більше півроку зараховується за рік роботи, менше півроку — за фактичною тривалістю, а на сезонних роботах — відповідно до статті 61 цього Закону;

в) робітники, майстри (у тому числі старші майстри), безпосередньо зайняті на лісозаготівлях і лісосплаві, включаючи зайнятих на обслуговуванні механізмів і обладнання, — за списком професій, посад і виробництв, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

г) механізатори (докери-механізатори) комплексних бригад на вантажно-розвантажувальних роботах у портах:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 20 років на зазначеній роботі;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 15 років на зазначеній роботі;

д) плавсклад морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості (крім суден портових, що постійно працюють на акваторії порту, службово-допоміжних, роз'їзних, приміського і внутріміського сполучення):

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

працівники окремих видів суден, професій і посад плавскладу суден морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості — за списком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку:

чоловіки — при стажі роботи на цих суднах, за цими професіями і посадами не менше 25 років;

жінки — при стажі роботи на цих суднах, за цими професіями і посадами не менше 20 років;

е) працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення при наявності спеціального стажу роботи від 25 до 30 років за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку;

є) спортсмени — заслужені майстри спорту, майстри спорту міжнародного класу — члени збірних команд при загальному стажі роботи не менше 20 років — у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку;

ж) артисти театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів при стажі творчої діяльності від 20 до 30 років за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку».

Змінами, внесеними Законом № 213 до оспорюваних положень Закону № 1788, підвищено на п'ять років вік виходу на пенсію для жінок, зайнятих на визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 роботах; підвищено на п'ять років загальний стаж роботи, необхідний для призначення пенсії за вислугу років, для категорій працівників, визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д», «є» статті 55 Закону № 1788; підвищено спеціальний стаж, необхідний для виходу на пенсію, для категорій працівників, визначених пунктом «а» статті 54, пунктами «д», «є», «ж» статті 55 Закону № 1788.

Законом № 911 встановлено раніше не передбачений законодавством вік виходу на пенсію для окремих категорій громадян, а саме:

1) 50 років — для працівників льотного і льотно-випробного складу (пункт «а» статті 54 Закону № 1788) відповідно до перелі-

ку посад, затвердженого в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України;

2) 55 років — для працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення (пункт «е» статті 55 Закону № 1788) за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України;

3) 55 років — для артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (пункт «ж» статті 55 Закону № 1788) за переліком та у порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Автори клопотання вважають, що оспорюваними положеннями законів України порушено принцип юридичної визначеності — складову верховенства права, не дотримано гарантій соціального забезпечення окремих категорій громадян, звужено зміст та обсяг їхнього права на пенсійне забезпечення, а також порушено право рівності перед законом.

У конституційному поданні також стверджується, що передбачене положеннями частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911, припинення по 31 грудня 2016 року виплати пенсії працюючим пенсіонерам, обмеження її розміру на період роботи таких осіб призвело до звуження їхнього конституційного права на соціальний захист.

Обґрунтовуючи своє клопотання, народні депутати України посилаються на юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені, зокрема, у його рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

3. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є соціальна держава (стаття 1 Конституції України). 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 (частина друга статті 3 Основного Закону України).

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Конституції України).

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, що «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).

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46 Основного Закону України).

Виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначає, що до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави. Гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй.

Конституційний Суд України враховує те, що Україна, ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) 1996 року Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної

хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137–V зі змінами, взяла на себе зобов'язання з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень.

3.2. Конституційний Суд України виходить із того, що передбачені законами України соціально-економічні права не є абсолютними, механізм їх реалізації може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів особи і суспільства.

Аналогічні юридичні позиції Конституційний Суд України виклав у рішеннях від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

Формування бюджету пенсійного фонду обумовлено економічними процесами, які відбуваються в державі, змінами державної політики у сфері оподаткування тощо. В окремих випадках коригування юридичного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є вкрай необхідним, адже за певних умов від невжиття заходів для вирішення ситуації держава може втратити здатність гарантувати право на соціальне забезпечення, а також належне функціонування системи соціального забезпечення, що суперечитиме, крім іншого, принципам соціальної держави.

Конституційний Суд України враховує те, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може забезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення. Зміни у цій сфері мають бути достатньо обґрунтованими, здійснюватися поступово, обачно й у заздалегідь обміркований спосіб, базуватися на об'єктивних критеріях, бути пропорційними меті зміни юридичного регулювання, забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, не порушуючи при цьому сутності права на соціальний захист.

Додержання конституційних принципів соціальної держави обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України

від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011). 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).

Таким чином, за будь-яких обставин сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання вказаних принципів, зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011.

Конституційний Суд України виходить також із того, що держава Україна, як учасниця Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, визнає право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, і може встановлювати тільки такі обмеження цього права, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це сумісно з природою зазначеного права, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Конституційний Суд України бере до уваги рішення Європейського суду з прав людини. Так, у рішенні у справі «Stummer v. Austria» від 7 липня 2011 року Європейський суд з прав людини зазначив, що «у подібний спосіб у рамках Конвенції держава має широкий простір оцінювання коли йдеться про загальні засоби економічної або соціальної стратегії. Через те, що національні органи влади безпосередньо обізнані стосовно їхнього суспільства та його потреб, в принципі ці органи перебувають в кращому становищі, ніж міжнародний суддя в питанні оцінювання того, в чому полягає суспільний інтерес стосовно соціального або економічного підґрунтя, і Суд загалом поважатиме здійснений законодавцем вибір, якщо тільки він „не позбавлений явно розумної основи“» (§ 89). «Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції також вимагає, щоб будь-яке втручання було виправдано пропорційним переслідуваній меті. Отже, втручання повинно забезпечити „справедливий баланс“ між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав

особи. Потреби у справедливому балансі не буде досягнуто, якщо індивідуальний та надмірний тягар покладено на особу, якої це стосується» (§ 44 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Iwaszkiewicz v. Poland» від 26 липня 2011 року).

3.3. Законом № 911 встановлено як додаткову умову для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті «а» статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах «е», «ж» статті 55 Закону № 1788.

У положеннях статей 54, 55 Закону № 1788, що є предметом розгляду Конституційного Суду України і містяться у підрозділі «Пенсія за вислугу років; загальні умови» розділу II «Трудові пенсії», визначено категорії громадян, які мають право на пенсію за вислугу років, та умови набуття такого права.

Відповідно до статті 51 Закону № 1788 пенсії за вислугу років встановлюються окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком.

Тобто у зазначеній нормі йдеться про роботи, які мають безпосередній вплив на здоров'я працівника і можуть призвести до втрати професійної працездатності (здатності виконувати роботу за професією) до настання віку, що дає право на пенсію за віком, а отже, до неможливості ефективно виконувати роботу без шкоди для власного здоров'я і безпеки оточуючих.

З наведеного випливає, що втрата професійної працездатності або придатності не пов'язана з досягненням працівником певного віку, тому не може бути умовою для призначення пенсії за вислугу років.

Отже, мета призначення пенсії за вислугу років — забезпечити потрібні умови життя особам, робота яких пов'язана зі швидкою втратою професійних навичок (працездатності), що може настати до досягнення цими особами віку, потрібного для набуття права на пенсію за віком. Призначення пенсії за вислугу років є додатковою соціальною гарантією для осіб, які в особливих умовах виконували певні професійні функції.

Конституційний Суд України вважає, що для запровадження юридичного регулювання, за яким окремим працівникам льотного і льотно-випробного складу, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, артистам театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств, колективів встанов-

лено додатковий віковий критерій виходу на пенсію — 50 та 55 років, законодавець не мав об'єктивних підстав.

Установлення положеннями Закону № 1788 віку виходу на пенсію окремих категорій громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є посяганням на сутність права на пенсійне забезпечення.

Конституційний Суд України наголошує, що виключно забезпечення фінансових інтересів держави, а саме наповнення (формування) Державного бюджету України, а також бюджету Пенсійного фонду України, без дотримання положень Конституції України, зокрема щодо пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування права на соціальний захист, не могло бути виправданням для юридичного регулювання, встановленого оспорюваними положеннями Закону № 1788. Тому обраний законодавцем засіб не можна вважати прийнятним для досягнення мети прийняття Закону № 911.

Отже, положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 911 у частині встановлення як додаткової умови для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті «а» статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах «е», «ж» статті 55 Закону № 1788, слід визнати такими, що нівелюють сутність права на соціальний захист, не відповідають конституційним принципам соціальної держави та суперечать положенням статей 1, 3, частини третьої статті 22, статті 46 Основного Закону України.

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

вими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Законом № 213 підвищено на п'ять років вік виходу на пенсію для жінок (наслідком стало зрівняння віку виходу на пенсію для чоловіків і жінок) (абзаци перші пунктів «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788), підвищено загальний стаж, необхідний для виходу на пенсію (абзаци другі, треті пунктів «а», «б», «в», «г», «д», пункт «є» статті 55 Закону № 1788), підвищено спеціальний стаж, необхідний для виходу на пенсію (пункт «а» статті 54, абзаци шостий — шістнадцятий пункту «д», абзаци перший — одинадцятий пункту «є», пункт «ж» статті 55 Закону № 1788).

Досліджуючи питання щодо того, чи покладено в основу внесених Законом № 213 змін до положень пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 обставини і аргументи, що підтверджують необхідність обмеження, тобто чи мав законодавець легітимну мету, Конституційний Суд України виходить із такого.

Зі змісту пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення (реєстр. № 2212), прийнятого як Закон № 213, вбачається, що Закон № 213 прийнятий, зокрема, з метою «стабілізації фінансового стану бюджету Пенсійного фонду України та удосконалення окремих положень стосовно пенсійного забезпечення».

На думку Конституційного Суду України, внесення змін Законом № 213 до оспорюваних положень Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років пенсійного віку для жінок, збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років, здійснювалося без урахування юридичної природи призначення пенсії за вислугу років, визначеної статтею 51 Закону № 1788, а саме того, що вказана пенсія встановлюється окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Дія статті 51 Закону № 1788 поширюється на громадян, зайнятих на всіх без винятку роботах, вказаних у статтях 54, 55 Закону № 1788. Таким чином, зі змісту оспорюваних положень Закону № 1788 випливає, що стан здоров'я усіх працівників, зайнятих на роботах, визначених пунктом «а» статті 54, пунктами «а», «б», «в», «г», «д», «є», «є», «ж» статті 55 Закону № 1788, через певний проміжок часу

погіршується, у зв'язку з чим вони втрачають свою професійну працездатність або придатність до настання віку, що дає право на пенсію за віком.

Положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок, а також збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років для окремих категорій працівників, є такими, що позбавляють вказаних осіб права на соціальний захист і не відповідають конституційним принципам прав і свобод людини, соціальної держави.

З огляду на наведене оспорювані положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать положенням статей 1, 3, 46 Основного Закону України.

3.5. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24 Основного Закону України).

Конституційний Суд України зазначав, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Принцип рівності в правах допускає застосування диференційованого підходу до певних правовідносин, зокрема, залежно від дати набуття відповідного права за умови, що обраний підхід є виправданим у демократичному суспільстві, та за наявності обґрунтованих підстав. У випадку регулювання соціальних прав із метою забезпечення соціальної справедливості застосування принципу абсолютної рівності може спричинити ситуацію, за якої внесення змін до будь-яких нормативно-правових актів (щодо прав та обов'язків осіб) буде неможливим, та створити загрозу економічній безпеці держави (призвести до негативних фінансових наслідків).

Європейський суд з прав людини вказував, що «неоднаковість ставлення є дискримінаційною, якщо вона позбавлена об'єктивного й розумного обґрунтування; іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети чи якщо бракує виправданого співвідношення пропорційності між застосованими засобами

та переслідуваною метою. Договірній державі належить певний простір оцінювання у визначенні, чи та якою мірою відмінності в інших подібних ситуаціях виправдовують неоднакове ставлення» (§ 51 рішення у справі «Stec and Others v. The United Kingdom» від 12 квітня 2006 року).

Відповідно до Конституції України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів України всі особи, незалежно від їх певних ознак, мають рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації; форми дискримінації з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб забороняються; не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують прав та свобод інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг за певними ознаками особам, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності, якщо такі заходи є необхідними; надання пільг та компенсацій у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій; закріплення у законі особливих вимог щодо реалізації окремих прав.

Конституційний Суд України зазначає, що системний аналіз положень частини третьої статті 24, частини п'ятої статті 43 Конституції України, статей 51, 54, 55 Закону № 1788, абзацу четвертого частини другої статті 6, статті 20 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок» дає підстави для висновку, що встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок, які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є спеціальною гарантією щодо охорони праці і здоров'я жінок.

Фізіологічні зміни, які відбуваються в організмах жінок внаслідок виконання ними робіт, визначених пунктами «а», «б», «в», «г», абзацами першим — п'ятим пункту «д» статті 55 Закону № 1788, призводять до того, що жінки, зайняті на цих роботах, не можуть виконувати в повному обсязі свої професійні та функціональні обов'язки, у зв'язку з чим вони вимушені залишити свою основну діяльність або продовжувати працювати і тим самим погіршувати стан свого здоров'я, що матиме наслідком

створення небезпеки для життя та здоров'я не лише таких жінок, а й інших осіб (споживачів робіт, послуг). Подальше працевлаштування таких жінок ускладнюється у зв'язку, зокрема, з фізіологічними змінами, специфікою та вузькопрофільністю їх основної діяльності.

Таким чином, законодавець, зрівнявши вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок, зайнятих на визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 роботах, що пов'язані зі шкідливим впливом на здоров'я та призводять до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, скасував спеціальні гарантії щодо охорони праці і здоров'я жінок та встановлені спеціальні умови набуття права на пенсію за вислугу років.

Отже, внесені Законом № 213 зміни до пунктів «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок є такими, що суперечать частині третій статті 24 Конституції України.

4. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (далі — Закон № 1774) було внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, частини першої статті 64 Закону № 679, частини сьомої статті 21 Закону № 2493, частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, частини першої статті 29 Закону № 2728,

частини першої статті 47 Закону № 1058, частини першої статті 57 Закону № 794, частини шостої статті 1.1 Положення.

Пунктом 11 § 1 розділу 4 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII статтю 18 Закону № 4038 викладено в новій редакції.

Пунктом 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про дипломатичну службу» від 7 червня 2018 року № 2449–VIII визнано таким, що втратив чинність, Закон № 2728.

Конституційний Суд України вважає, що внесення зазначених змін впливає на суть оспорюваних народними депутатами України положень. Крім того, дія положень частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911, мала тимчасовий характер, тобто зазначені норми були чинними з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року.

Згідно з частиною четвертою статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Відповідно до пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України. За юридичною позицією Конституційного Суду України з прийняттям нормативно-пра-

вового акта в новій редакції втрачають чинність норми акта в попередній редакції (Ухвала від 9 липня 1998 року № 6-уп/98).

Отже, Конституційний Суд України вважає, що конституційне провадження у справі в цій частині підлягає закриттю відповідно до пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 62, 63, 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 пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ зі змінами, внесеними законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII.

2. Положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ зі змінами, внесеними законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень частини четвертої статті 85 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ зі змінами, частини першої статті 58 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ зі

змiнами, частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–ХІІ зі змінами, частини четвертої статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–ХІІ зі змінами, другого речення частини другої статті 18 Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–ХІІ зі змінами, другого речення частини першої статті 64 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–ХІV зі змінами, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–ІІІ зі змінами, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–ХІІ зі змінами, другого речення частини першої статті 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–ІІІ зі змінами, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–ІV зі змінами, другого речення частини першої статті 57 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VІІ зі змінами, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VІІ зі змінами, частини шостої статті 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР, зі змінами на підставі пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України».

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».

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 4, 2019 No. 2-r/2019 in the case upon the constitutional petitions of 45 People's Deputies on the compliance of specific provisions of the Law «On Pension Provision» with the Constitution (constitutionality) and 48 People's Deputies on the compliance of specific provisions of the laws «On Pension Provision», «On the Status and Social Protection of Citizens who Suffered as a Result of the Chornobyl Disaster», «On Pension Provision to Persons Discharged from Military Service and for Some Other Persons», «On Civil Service», «On Forensic Examination», «On the National Bank of Ukraine», «On Service in Local Self-Government Bodies», «On the Status of People's Deputies of Ukraine», «On Diplomatic Service», «On Compulsory State Pension Insurance», «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», «On the Prosecutor's Office», as well as the Regulations on Assistant-Consultant of People's Deputy of Ukraine, approved by the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated October 13, 1995 No. 379/95-BP with the Constitution (constitutionality)

45 People's Deputies applied to the Constitutional Court to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) the provisions of subparagraphs 1, 12–26 of paragraph «a» of Article 54, subparagraphs 1, 12–25 of paragraph «f», paragraph «h» of Article 55 of the Law No. 1788 with amendments, introduced by the Law on Ukraine «On Introducing Amendments to some Legislative Acts of Ukraine» (hereinafter referred to as the Law No. 911).

Pursuant to the amendments introduced by the Law No. 911, the right to a retirement pension is acquired upon the attainment of a certain age for specific categories of workers.

The subject of the right to constitutional petition considers that the amendments introduced by the Law No. 911 had significantly violated the guarantees of social provision of the categories of citizens specified in the law, since the content and scope of their right to pension provision was narrowed when conditioning the scope of implementation of this right not only by acquiring a special length of service, but also by attaining a certain age.

The Constitutional Court of Ukraine was also seized by 48 People's Deputies regarding non-conformity to the Constitution (unconstitutionality) of certain provisions of the laws on the status and social protection of citizens who suffered as a result of the Chornobyl disaster, on forensic examination, on the status of the People's Deputy of Ukraine, on diplomatic service, on compulsory state pension

insurance, on the Cabinet of Ministers, on the prosecutor's office, on the assistant-consultant of a People's Deputy with amendments (hereinafter referred to as the Law No. 213) and the Law No. 911.

The authors of the petition consider that the disputed provisions of the laws violate the principle of legal certainty — the component of the rule of law, do not observe the guarantees of social provision of certain categories of citizens, narrow the content and scope of their right to pension provision as well as breach the right to equality before the law.

In addition, they also argue that the suspension of pension payments for working pensioners by December 31, 2016, limiting their size within the period of work of such persons, envisaged by the provisions of the laws «On Pension Provision», as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1788), on pension provision to persons discharged from military service and for some other persons, on state service, on the National Bank Ukraine, on service in local self-government bodies, other laws and the Law No. 911, have led to the narrowing of their constitutional right to social protection.

The Constitutional Court notes that the main responsibilities of the state are to ensure the realisation of social, cultural and economic rights by citizens; the state's guarantee of the constitutional right to social protection is one of the necessary conditions for the existence of both the individual and the society; the level of social provision in the state should meet the needs of citizens, that will promote social stability, ensure social justice and trust in the state. The guarantee of these rights by the state, including the rights to pension provision as part of the constitutional right to social protection, must be exercised on the basis of the Constitution and in the manner that corresponds to it.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the social and economic rights stipulated by the laws are not absolute; the mechanism for their realisation may be changed by the state, in particular, given the inability to financially support them by means of proportional redistribution of funds in order to preserve the balance of interests between the individual and the society.

The Constitutional Court takes into account that the legislator, when changing the relations in the field of pension provision in order to improve the state social policy through redistribution of social income, is unable to make an individual safe from changing the conditions of his/her social provision. Changes in this area should be sufficiently substantiated, carried out gradually, carefully and in a

reasonable way, based on the objective criteria, be proportional to the purpose of changing legal regulation, ensure a fair balance between the general interests of the society and the duty to protect human rights without violating the essence of the right to social protection.

According to Article 51 of the Law No. 1788, retirement pensions are granted to certain categories of citizens employed at works, the performance of which results in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension. That is, the said norm refers to the kinds of work that have direct effect on the health of an employee and can lead to a loss of professional ability (ability to perform work in a profession) before the age establishing the right to old-age pension and, consequently, the inability to effectively perform work without harm to their own health and safety of others. It means that the loss of professional ability or eligibility does not relate to the attainment of a certain age by a worker, and therefore cannot be a condition for granting retirement pension.

The purpose of granting retirement pension is to provide the necessary living conditions to persons whose work is associated with a rapid loss of professional skills (ability to work) that may occur before these persons attain the age required for acquiring the right to old-age pension. Granting retirement pension is an extra social guarantee for persons who, in special circumstances, performed certain professional functions.

The establishment of the age of retirement for certain categories of citizens employed in works, the performance of which results in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension by the provisions of the Law No. 1788, is an encroachment upon the essence of the right to pension provision.

The provisions of paragraph «a» of Article 54 and Article 55 of the Law No. 1788 with amendments, introduced by the Law No. 213 on increase in five years of the pension age for women, as well as an increase in five years of general and special work experience required for granting retirement pension for certain categories of workers are such that deprive those persons of their right to social protection and do not conform to the constitutional principles of human rights and freedoms of a social state.

The Constitutional Court notes that the systemic analysis of the provisions of Articles 24.3, 43.5 of the Constitution, Articles 51, 54, 55 of the Law No. 1788, Articles 6.2.4 and 20 of the Law «On Ensuring Equal Rights and Opportunities of Women» provides grounds for the conclusion that the establishment of a smaller — as compared to

men — pension age for women employed in works the performance of which results in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension, is a special guarantee for the health and safety of women.

The legislator, by equalling the pension age for men and women employed in works, specified by paragraphs «a», «b», «c», «d», «e» of Article 55 of the Law No. 1788, related to harmful effects on health and result in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension, had abolished special guarantees for the protection of work and health of women and special conditions established for acquiring the right to retirement pension.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and lose their effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court the provisions of paragraph «a» of Article 54, Article 55 of the Law «On Pension Provision» with amendments, introduced by the laws «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision», and «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine».

To terminate the constitutional proceedings in the case in the part on examination of compliance with the Constitution (constitutionality) of the provisions of Article 85.4 of the Law «On Pension Provision», as amended, Article 58.1 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens who Suffered as a Result of the Chernobyl Disaster», as amended, Article 54.1 of the Law «On Pension Provision to Persons Discharged from Military Service and for Some Other Persons», as amended, Article 37.4 of the Law «On Civil Service», as amended, the second sentence of Article 18.2 of the Law «On Forensic Examination», as amended, the second sentence of Article 64.1 of the Law «On the National Bank of Ukraine», as amended, the fourth sentence of Article 21.7 of the Law «On Service in Local Self-Government Bodies», as amended, Articles 20.12.7, 20.12.8, 20.12.9 of the Law «On the Status of People's Deputy of Ukraine», as amended, the second sentence of Article 29.1 of the Law «On Diplomatic Service», as amended, Articles 47.1.2, 47.1.3, 47.1.4 of the Law «On Compulsory State Pension Insurance», as amended, the second sentence of Article 57.1 of the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», as amended, Articles 86.15.1. 86.15.2. 86.15.3 of the Law «On the Prosecutor's Office», as amended, Article 1.1.6 of the Regulations on Assistant-Consultant of People's Deputy of Ukraine, approved by the Resolution of the Verkhovna Rada of

Ukraine, as amended, on the basis of Articles 62.5, 63.4 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 20-rp/2011 dated December 26, 2011;

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

No. 9-rp/2012 dated April 12, 2012;

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

No. 6-rp/2016 dated September 8, 2016;

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

Judgments of the European Court of Human Rights:

«Stec and Others v. The United Kingdom» of 12 April 2006;

«Stummer v. Austria» of 7 July 2011;

«Iwaszkiewicz v. Poland» of 26 July 2011.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine S. Sas and I. Slidenko expressed their separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення»
та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції
України (конституційності) окремих положень законів України
«Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист
громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»,
«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби,
та деяких інших осіб», «Про державну службу»,
«Про судову експертизу», «Про Національний банк України»,
«Про службу в органах місцевого самоврядування»,
«Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну
службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»,
«Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також
Положення про помічника-консультанта народного депутата
України, затвердженого Постановою Верховної Ради України
від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 4 червня 2019 року ухвалив Рішення № 2-р/2019 у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР (далі — Рішення).

Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ (далі — Закон № 1788) зі змінами, внесеними законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII (далі — Закон № 911).

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

Загалом погоджуюсь із позицією Суду щодо неконституційності положень пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911. Однак вважаю, що в Рішенні необхідно було передбачити порядок його виконання з огляду на таке.

Положеннями пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788, що їх Суд визнав неконституційними, визначено категорії громадян, які мають право на пенсію за вислугу років, та умови набуття такого права. Відповідно до частини другої статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Тобто зазначені положення Закону № 1788 втратили чинність з 4 червня 2019 року. Проте у Рішенні не зазначено, які положення повинні застосовуватися замість тих, що визнані неконституційними. У зв'язку з цим Рішення породжує юридичну невизначеність стосовно пенсійного забезпечення тих категорій громадян, умови пенсійного забезпечення яких були передбачені положеннями пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788, які втратили чинність на підставі Рішення.

Таким чином, вважаю, що Суд, керуючись частиною першою статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», мав передбачити порядок виконання Рішення, як це було зроблено у рішеннях Суду від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 та інших.

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення»
та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції
України (конституційності) окремих положень законів України
«Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист
громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»,
«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби,
та деяких інших осіб», «Про державну службу»,
«Про судову експертизу», «Про Національний банк України»,
«Про службу в органах місцевого самоврядування»,
«Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну
службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»,
«Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також
Положення про помічника-консультанта народного депутата
України, затвердженого Постановою Верховної Ради України
від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР (далі — Рішення), прийня-

того формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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 концепції та резолютивної частини Рішення.

I. Заперечення щодо концепції Рішення

Ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України дійшов висновків, наслідком яких стала неконституційність оспорюваних норм:

— по-перше, «положення пункту „а“ статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 911 у частині встановлення як додаткової умови для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті „а“ статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах „е“, „ж“ статті 55 Закону № 1788, слід визнати такими, що нівелюють сутність права на соціальний захист, не відповідають конституційним принципам соціальної держави та суперечать положенням статей 1, 3, частини третьої статті 22, статті 46 Основного Закону України»;

— по-друге, «положення пункту „а“ статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок, а також збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років для окремих категорій працівників, є такими, що позбавляють вказаних осіб права на соціальний захист і не відповідають конституційним принципам прав і свобод людини, соціальної держави»;

— по-третє, «оспорювані положення пункту „а“ статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать положенням статей 1, 3, 46 Основного Закону України., законодавець, зрівнявши вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок, зайнятих на визначених пунктами „а“, „б“, „в“, „г“, „д“ статті 55 Закону № 1788 роботах, що пов'язані зі шкідли-

вим впливом на здоров'я та призводять до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, скасував спеціальні гарантії щодо охорони праці і здоров'я жінок та встановлені спеціальні умови набуття права на пенсію за вислугу років., внесені Законом № 213 зміни до пунктів „а“, „б“, „в“, „г“, „д“ статті 55 Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок є такими, що суперечать частині третій статті 24 Конституції України».

Однак жоден із цих висновків не відповідає дійсності, оскільки вони суперечать специфіці захисту окремих соціальних груп, які виділяються законодавцем, і це виділення базується на розсуді та доцільності при реалізації соціальної політики. Ці групи мають спеціальний статус і щодо них застосування загальних норм Конституції України неприпустиме. Їхній спеціальний соціальний статус є нічим іншим як пільгою, що надає держава з огляду на ті чи інші причини (наприклад, шкідливі умови праці). А пільга не може захищатись нормою, яка встановлює загальне правило, у цьому разі — право на соціальний захист, гарантоване статтею 46 Конституції України.

Поставимо питання — чи порушені оспорюваними нормами конституційні права, передбачені розділом II Конституції України? Відповідь на нього навряд чи може бути ствердною, оскільки жодне з прав не скасовувалось і не обмежувалось.

Проблема була б простішою, якби пенсії були скасовані. Однак змістився лише вік пільгового виходу на пенсію, тобто змінилися параметри пільги, а не право на пенсію. Пільговий вік, який встановлюється для спеціальних соціальних груп, може бути довільний. Законодавець міг із самого початку встановити його таким, який він встановив змінами. Таким чином, ставити питання про порушення права не можна в принципі.

З огляду на вказаний аспект проблематики слід мати на увазі, що в деяких державах, у тому числі Європейського Союзу, застосовується практика стимулювання окремих професійних груп, яка полягає в тому, що вік виходу на пенсію в них є нижчим порівняно із загальним віком виходу на пенсію. Насамперед, це стосується професій, які пов'язані з ризиком для здоров'я або життя. Зазначена сфера повністю віддана на розсуд законодавця, у якій він самостійно залежно від преференцій, які є у тій чи іншій державі, встановлює конкретний вік виходу на пенсію, менший ніж загальний вік виходу на пенсію та умови виходу на

дострокову пенсію, тобто категорії працівників і безпосередньо конкретні умови.

Незважаючи на таку практику, можна сказати, що в принципі дії українського законодавця у цьому сегменті соціальних відносин конгруентні діям законодавців в інших державах. І оскільки це не викликало серйозного спротиву в правозастосуванні, необхідно зазначити, що така практика законодавчих преференцій є загалом такою, що відповідає демократичному врядуванню та принципам ліберальної економіки.

Що ж стосується випадків втрати здоров'я, в тому числі через специфіку професії, то також слід зауважити про відсутність будь-якої кореляції до статей розділу II Конституції України, оскільки такі випадки виділяють в окрему групу, і соціальна допомога та піклування за таких умов принципово відрізняються від інших випадків, передбачених принципом соціальної держави.

У ліберальній соціально орієнтованій економіці основним критерієм визначення праці чи то пілота, чи то танцівника є, насамперед, винагорода як компенсація, у тому числі за шкідливі умови праці. Важко уявити Чеслі Салленбергера чи Міхаїла Баришнікова, які протестують стосовно підвищення віку пільгового виходу на пенсію. Там, де, справді, застосовується цей критерій, проблеми з тим, коли виходити на пенсію, немає в принципі.

Отже, це Рішення породило своєрідного «кентавра» з відверто нормативно-статистського розуміння загалом демократичної Конституції вкупі з напівсоветською соціальною політикою, яка реалізується в Україні.

II. Заперечення резолютивної частини Рішення

Таким чином, зважаючи на хибність висновків Конституційного Суду України, з огляду на обрану Конституційним Судом України концепцію застосування статей 22, 24 та 46 Конституції України для вирішення казусу, пов'язаного із встановленням інших пільгових параметрів для окремих соціальних груп, оспорювані норми слід визнати конституційними.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПЕРШИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII

м. Київ
5 червня 2019 року
№ 3-р(1)/2019

Справа № 3-391/2018(6048/18)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої, **Головатого** Сергія Петровича, **Гульгая** Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Колісника** Віктора Павловича — доповідача, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Саса** Сергія Володимировича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 17, ст. 215).

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

у с т а н о в и в:

1. Товариство з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» (далі — Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині першій статті 8, статті 19, частині четвертій статті 41, частинам першій, третій статті 42, статті 56 Конституції України (конституційність) положення абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого (за конституційною скаргою — пункт 38.7) розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII (далі — Закон № 1989) та на відповідність частині другій статті 6, частині першій статті 8, частині другій статті 19, частині першій статті 58 Конституції України (конституційність) положення пункту I розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1989.

Перша колегія суддів Першого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 4 грудня 2018 року відкрила конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Товариства щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону № 1989.

Абзацом другим підпункту 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України у редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 року № 1797–VIII (далі — Закон № 1797), тобто до внесення змін Законом № 1989, було передбачено, що «нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу вважаються надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями та підлягають поверненню».

Згідно з абзацами двадцять четвертим, двадцять п'ятим, двадцять шостим розділу I Закону № 1989, який набрав чинності з 15 квітня 2017 року, підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 роз-

ділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України викладено в такій редакції:

«38.7. Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, що розташовані на тимчасово окупованій території та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки (крім земель сільськогосподарського призначення), що розташовані на території населених пунктів на лінії зіткнення та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку. До зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань не застосовуються строки давності, встановлені статтею 102 цього Кодексу, крім сум надміру сплачених податкових зобов'язань платників податків, які припиняють свою діяльність».

З аналізу змісту конституційної скарги та долучених до неї копій судових рішень впливає таке.

У вересні 2017 року Товариство звернулося до окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області, в якому просило визнати протиправною бездіяльність цього органу щодо «нескладання висновку про повернення суми надмірно сплачених грошових коштів з земельного податку» та зобов'я-

зати зазначений орган підготувати та подати такий висновок. Окружний адміністративний суд міста Києва постановою від 6 грудня 2017 року відмовив Товариству в задоволенні його позову. Київський апеляційний адміністративний суд постановою від 1 березня 2018 року скасував постанову окружного адміністративного суду міста Києва від 6 грудня 2017 року і прийняв нове рішення, яким частково задовольнив позов Товариства, визнавши протиправною бездіяльність Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області щодо «нескладання висновку про повернення суми надмірно сплачених грошових коштів з земельного податку», та відмовив Товариству в іншій частині позову.

Верховний Суд, застосувавши підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, а також посилаючись на Закон № 1989, погодився з висновками суду апеляційної інстанції. Постановою від 7 серпня 2018 року, яка є остаточним судовим рішенням у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, Верховний Суд залишив постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 1 березня 2018 року без змін, а касаційну скаргу Товариства — без задоволення.

На думку Товариства, застосування положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону № 1989 призвело до порушення його права «на зайняття підприємницькою діяльністю та на захист економічної конкуренції» та протиправного позбавлення його права власності. Товариство вважає, що вказаними положеннями Закону № 1989 запроваджено «нерівні умови та дискримінацію платників податків», і зазначає, що ці положення Закону № 1989 не можуть вважатися такими, що відповідають принципу верховенства права.

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

2.1. Україна є правовою державою (стаття 1 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 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).

В Основному Законі України передбачено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13); кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частини перша, четверта статті 41); кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності (частини перша, третя статті 42).

2.2. Неодмінним елементом принципу верховенства права є юридична визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини (абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*), зокрема у тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване.

Юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки.

Втілення легітимних очікувань унеможлиблюється, зокрема, у випадку, коли особа не може досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни юридичного регулювання у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими.

2.3. Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «„Санді Таймс“ проти Сполученого Королівства (№ 1)» (*The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*) від 26 квітня 1979 року зазначив, що норма не може розглядатися як «право», якщо її не сформульовано достатньо чітко, що дає змогу громадянину регулювати свою поведінку (§ 49).

Згідно з критерієм якості приписи права мають бути доступними для заінтересованої особи, яка могла б передбачати наслідки їх застосування щодо себе, та не суперечити принципів верховенства права (§ 27 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Круслен проти Франції» (*Kruslin v. France*) від 24 квітня 1990 року, § 23 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Фельдман проти України (№ 2)» (*Feldman v. Ukraine* (no. 2) від 12 січня 2012 року).

Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини принцип юридичної визначеності є одним з основних складових верховенства права (§ 61 рішення у справі «Брумареску проти Румунії» (*Brumărescu v. Romania*) від 28 жовтня 1999 року).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схвалений на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що принцип юридичної визначеності як елемент верховенства права є істотно важливим для довіри до судової системи та верховенства права; він є істотно важливим також і для плідності бізнесової діяльності, з тим щоб генерувати розвиток та економічний поступ; для того, щоб досягти цієї довіри, держава має зробити текст закону легкодоступним; вона також зобов'язана дотримуватися законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю (пункти 41, 44); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46); парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів (пункт 47); юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна дотримуватися взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття «легітимні очікування») (пункт 48).

Згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права (абзац перший); проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона

вважає за потрібне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (абзац другий).

За позицією Європейського суду з прав людини Конвенцією захищається не лише право власності на наявне майно (право власності *sensu stricto*), а й легітимні очікування щодо набуття певного майна чи майнового права. Так, Європейський суд з прав людини наголосив, що майном може бути як наявне майно, так і, зокрема, право вимоги, відповідно до якого особа може стверджувати, що має принаймні легітимні очікування щодо ефективного здійснення права власності (§ 83 рішення у справі «Князь Ліхтенштейну Ганс-Адамс II проти Німеччини» (*Prince Hans-Adams of Lichtenstein II v. Germany*) від 12 липня 2001 року). Європейський суд з прав людини наголосив на різниці між звичайним очікуванням, яким би зрозумілим воно не було, і легітимним очікуванням, яке повинно бути більш конкретним і базуватися на положеннях законодавства чи усталеній національній судовій практиці (§ 112 рішення щодо прийнятності заяв у справі «Фон Мальцан та інші проти Німеччини» (*Von Maltzan and Others v. Germany*) від 2 березня 2005 року).

Право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства. При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів.

3. Відповідно до абзаців двадцять шостого, двадцять сьомого підпункту 5 пункту 135 розділу I Закону № 1797, який набрав чинності з 1 січня 2017 року (крім його окремих положень), підрозділ 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України доповнено пунктом 38, підпункт 38.7 якого було викладено в такій редакції:

«38.7. Не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, які розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення та перебувають у

власності та/або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб, у період з 14 квітня 2014 року до 31 грудня року, в якому завершено антитерористичну операцію.

Нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу вважаються надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями та підлягають поверненню».

Згідно з положеннями абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону № 1989, який набрав чинності з 15 квітня 2017 року, підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України викладено в новій редакції:

«38.7. Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, що розташовані на тимчасово окупованій території та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки (крім земель сільськогосподарського призначення), що розташовані на території населених пунктів на лінії зіткнення та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку. До зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань не застосовуються строки давності, встановлені статтею 102 цього Кодексу, крім сум надміру сплачених податкових зобов'язань платників податків, які припиняють свою діяльність».

Абзацом восьмим підпункту 6 пункту 60 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів» від 23 листопада 2018 року № 2628–VIII, який набрав чинності з 1 січня 2019 року (крім його окремих положень), зокрема, підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України після слів «в якому завершено проведення антитерористичної операції» доповнено словами «та/або операції Об'єднаних сил (ООС)». Конституційний Суд України розглянув ці зміни та дійшов висновку, що вони не вплинули на сутність порушених у конституційній скарзі питань.

Порівняльний аналіз наведених редакцій підпункту 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України дає підстави для висновку, що за суб'єктами податкових відносин, які сплатили за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 Податкового кодексу України за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, Законом № 1797, який набрав чинності з 1 січня 2017 року (крім його окремих положень), спершу було визнано право на повернення відповідних нарахованих та сплачених сум плати за землю, проте положеннями першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989, який набрав чинності з 15 квітня 2017 року, це право було скасовано. У другому реченні абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 вказано: «До зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань не застосовуються строки давності, встановлені статтею 102 цього Кодексу, крім сум надміру сплачених податкових зобов'язань платників податків, які припиняють свою діяльність». Цим реченням законодавець визнав, що нараховані та сплачені відповідно до статей 269–289 Податкового кодексу України суми плати за землю за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, є надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями платників податків, та, по суті, встановив, що у таких випадках для захисту права власності шляхом повернення надміру сплачених сум плати за землю строки давності не застосовуються. Незважаючи на те, що припис щодо незастосування строків давності до зазначених

сум надміру сплачених грошових зобов'язань сприяє подальшому підтриманню у платників податків легітимних очікувань щодо можливого повернення надміру сплачених сум плати за землю, положеннями першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 встановлено заборону повертати такі суми плати за землю. Конституційний Суд України дійшов висновку, що між першим та другим реченнями абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 є суперечність, яка спричинила юридичну невизначеність.

4. Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 року № 1797–VIII (реєстр. № 6210), його метою було «унікнення дисбалансу місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, а також усунення неузгодженостей та технічних помилок, які виникли після прийняття Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“ від 21 грудня 2016 року № 1797–VIII».

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Рисовський проти України» (*Rysovskyy v. Ukraine*) від 20 жовтня 2011 року підкреслив важливе значення принципу «добропорядного врядування» (*good governance*), зазначивши, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб; зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (§ 70). У § 71 вказаного рішення Європейський суд з прав людини також зауважив, що принцип «добропорядного врядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня недбалість; з іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка розраховувала на легітимність добросовісних дій державного органу; ризик

будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються; у контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «добропорядного врядування» може не лише покласти на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові.

Конституційний Суд України зазначає, що внесення абзацом двадцять шостим розділу I Закону № 1989 змін до Податкового кодексу України у частині скасування права на повернення платникам податків сум плати за землю, нарахованих та сплачених за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, не пов'язане з «усуненням неузгодженостей та технічних помилок», а фактично мало на меті забезпечення «унікнення дисбалансу місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей». Внесення зазначених змін до Податкового кодексу України було обумовлено необхідністю досягнення суспільно значущої мети, однак законодавець діяв непослідовно й не дотримав балансу між публічним та приватним інтересами, а обраний ним засіб (запровадження таких змін) не є пропорційним цілям, які переслідувалися. З огляду на зазначене положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 суперечать конституційному принципу верховенства права.

З матеріалів конституційної скарги вбачається, що Товариство 1 березня 2017 року (тобто до ухвалення Закону № 1989) звернулося до Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області із заявою про повернення надміру сплачених ним сум земельного податку, тобто вчасно вчинило необхідні дії для повернення йому відповідних грошових коштів, спираючись при цьому на легітимні очікування. Однак листом від 8 квітня 2017 року зазначений контролюючий орган, посиляючись на факт ухвалення Закону № 1989 (який на той час не набрав чинності), повідомив про відсутність, на його думку, підстав для вчинення дій, спрямованих на повернення Товариству відповідних грошових коштів. У результаті судового розгляду цієї справи бездіяльність Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області визнано протиправною, а

повернення суми надміру сплачених Товариством грошових зобов'язань із земельного податку визнано неможливим (у зв'язку з ухваленням Закону № 1989).

Отже, Товариство з незалежних від нього причин не змогло захистити своє право власності у судовому порядку. Внесення абзацом двадцять шостим розділу I Закону № 1989 змін до Податкового кодексу України призвело до того, що легітимні очікування суб'єкта права на конституційну скаргу не справдилися, а його право власності було порушено.

Конституційний Суд України наголошує, що держава зобов'язана не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень конституційних прав, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожною особою, яка перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади повинні запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод.

Законодавець положеннями першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 унеможливив не лише реалізацію набутого Товариством права вимоги майнового характеру щодо повернення сплачених ним сум плати за землю, а й повернення іншим платникам податків нарахованих та сплачених сум плати за землю за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, незважаючи на продовження дії раніше запровадженої норми Податкового кодексу України про звільнення від обов'язку щодо сплати таких сум плати за землю.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що така практика негативно позначається на економічній свободі та розвитку підприємницької діяльності в Україні, а також на інвестиційному кліматі в державі. Хоча конституційно-правовий зміст поняття економічної свободи не передбачає отримання конкретних результатів від здійснення економічної діяльності, однак він включає і захист від ризиків, пов'язаних зі свавільними, непередбачуваними й необґрунтованими рішеннями та діями органів публічної влади, зокрема щодо податкового регулювання.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 суперечать частині першій статті 8, частині четвертій статті 41 Конституції України.

5. Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне провадження у справі підлягає закриттю, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» конституційна скарга вважається прийнятною, зокрема, за умов її відповідності вимогам, передбаченим статтею 55 цього закону (абзац перший частини першої статті 77); у конституційній скарзі зазначається обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону (пункт 6 частини другої статті 55).

Суб'єкт права на конституційну скаргу порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого (за конституційною скаргою — пункт 38.7) розділу I Закону № 1989. Аналіз конституційної скарги дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що Товариство не навало обґрунтування тверджень щодо неконституційності положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, другого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 та не зазначило, що внаслідок їх застосування порушено право людини, гарантоване Конституцією України. Наведене є підставою для закриття конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 62, 63, 65, 67, 74, 77, 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 першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін

до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII, згідно з якими «нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку».

2. Положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, другого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

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».

ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 5, 2019 No. 3-r(I)/2019 in the case upon the constitutional complaint of METRO Cash & Carry Ukraine LLC on the compliance of provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

METRO Cash & Carry Ukraine LLC (hereinafter referred to as the LLC) appealed to the Constitutional Court with a petition to examine the conformity of the provisions of paragraphs 24, 25, 26 (according to the constitutional complaint — paragraph 38.7) of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» (hereinafter referred to as the Law No. 1989) and paragraph 1 of clause 1 of Section II «Final Provisions» of the Law No. 1989 with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

In the opinion of the LLC, the application of the provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law No. 1989 led to a breach of its right to «engage in entrepreneurial activity and to protect economic competition» and the unlawful deprivation of its property rights. The LLC believes that the said provisions of the Law No. 1989 had introduced «unequal conditions and discrimination against taxpayers» and notes that these provisions of the Law No. 1989 cannot be considered as complying with the rule of law principle.

The Constitutional Court notes that the amendments introduced by paragraph 26 of Section I of the Law No. 1989 to the Tax Code in the part of the abolition of the right to return to the taxpayers the amounts of payment for land accrued and paid for the period specified in paragraph 10.38.7 of Section XX «Transitional provisions» of the Tax Code, which are not connected with the «elimination of inconsistencies and technical errors», but actually was aimed

at ensuring «the avoidance of an imbalance of the local budgets of Donetsk and Luhansk oblasts». The introduction of the above amendments to the Tax Code was caused by the necessity to achieve a socially important goal, however, the legislator acted inconsistently and did not keep the balance between public and private interests, and the means chosen by the legislator (introduction of such changes) were not proportional to the pursued objectives. Given the above, the provision of the first sentence of paragraph 26 of Section I of the Law No. 1989 violates the constitutional principle of the rule of law.

The LLC for reasons beyond its control could not protect its property right in court. The introduction of the amendments by paragraph 26 of Section I of the Law No. 1989 to the Tax Code led to the fact that the legitimate expectations of the subject of the right to constitutional complaint had not been fulfilled and its property right had been violated.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that run contrary to the Constitution (unconstitutional) and shall lose their effect from the date of adoption by the Constitutional Court of this Decision the provisions of the first sentence of paragraph 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine», according to which «the amount of payment accrued and paid during the period of the anti-terrorist operation, pursuant to Articles 269-289 of this Code, for land plots located in the temporarily occupied territory and/or the territory of settlements on the collision line and/or the territory of the anti-terrorist operation, are not subject to return to the current account of the taxpayer, are not directed towards the settlement of monetary liabilities (tax debt) from other taxes, fees, are not returned in cash upon check in the absence of a bank account in the taxpayer».

To terminate the constitutional proceedings in the case upon the constitutional complaint of METRO Cash & Carry Ukraine LLC on the compliance of the provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

References:

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine № 1-р/2018 dated February 27, 2018;

Judgments of the European Court of Human Rights:

«The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)» of April 26, 1979;

«Kruslin v. France» of April 24, 1990;

«Feldman v. Ukraine (No. 2)» of January 12, 2012;

«Brumărescu v. Romania» of October 28, 1999;

«Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany» of July 12, 2001;

«Rysovskyy v. Ukraine» of October 20, 2011;

Admissibility decision of the European Court of Human Rights in the case Von Maltzan and Others v. Germany of March 2, 2005;

Report on the Rule of Law adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності
Конституції України (конституційності) положення пункту 13
частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

м. Київ
5 червня 2019 року
№ 4-р(II)/2019

Справа № 3-234/2018(3058/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуєчого, доповідача, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Запорожця** Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Лемака** Василя Васильовича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 47, ст. 2051).

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

у с т а н о в и в:

1. Акціонерне товариство «Запорізький завод феросплавів» (далі — Товариство) звернулось до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13

частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (далі — Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України (далі — Бюро) надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Товариство стверджує, що через відсутність чіткої законодавчої регламентації механізму реалізації Бюро повноважень, закріплених у пункті 13 частини першої статті 17 Закону, наведена норма порушує принцип юридичної визначеності, а отже, не відповідає приписам частини першої статті 8, частини другої статті 19 Конституції України. На думку автора клопотання, оспорюване положення Закону дає можливість Бюро як органу досудового розслідування звертатися до суду з вимогами про визнання угод недійсними ще до завершення досудового розслідування, тобто до встановлення вироком суду вини особи у вчиненні кримінального правопорушення, що суперечить частині першій статті 62, частинам першій, другій статті 124 Конституції України.

Із доданих до конституційної скарги матеріалів вбачається, що Бюро звернулось до господарського суду міста Києва з позовом про визнання недійсними укладених з метою, що завідомо суперечить інтересам держави, угод, стороною яких було Товариство. Господарський суд міста Києва рішенням від 29 червня 2017 року відмовив у задоволенні цього позову. Київський апеляційний господарський суд постановою від 16 листопада 2017 року рішення суду першої інстанції скасував і прийняв нове рішення, яким позов Бюро задовольнив. Верховний Суд постановою від 4 квітня 2018 року, посилаючись, зокрема, на оспорюване положення Закону, зазначену постанову залишив без змін.

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

2.1. В Основному Законі України встановлено, що Україна є правовою державою (стаття 1); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (частини друга, третя статті 8).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016 вказав, що пряма дія норм Конституції України

означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Відповідно до Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля; 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 третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010), що дає підстави для висновку про неможливість наділення парламенту повноваженнями, не передбаченими Конституцією України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 зазначив, що Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства; вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Згідно з пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів. Це повноваження не може бути реалізоване жодним іншим органом державної влади в Україні. Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань.

Конституційний Суд України виходить із того, що Верховна Рада України, з огляду на закріплення її повноважень виключно Основним Законом України, при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

2.2. У Конституції України визначено органи державної влади, які за своїми повноваженнями та/або функціональним призначенням є єдиними в державі, їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а також органи, які належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, визначено суб'єктів і порядок формування органів державної влади, сферу їхніх повноважень.

Закріплення в Конституції України повноважень органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможливорює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України.

Конституційний Суд України наголошує, що Конституція України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом встановлювати у своїх актах повноваження конституційно визначених органів державної влади чи делегувати їх іншим державним органам виходячи за межі тих, що передбачені конституційними нормами.

Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, зі змісту якого вбачається, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати (органу, визначеного Основним Законом України), передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити

зміни до Конституції України, зокрема до статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

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

Таким чином, Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень.

Отже, орган законодавчої влади за частиною другою статті 131¹, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає лише організацію та порядок діяльності прокуратури, а тому повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі — Закон № 1697) функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Конституційний Суд України також зазначає, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону № 1697, за якою «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не

здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу» (абзац перший). На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами.

Отже, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України.

2.3. У статті 1 Закону визначено статус Бюро: Бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (абзац перший).

Відповідно до статті 2 Закону правову основу діяльності Бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, Закон та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Бюро — державний правоохоронний орган, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці; законодавець наділив Бюро правом за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України (абзац другий частини першої статті 1, пункт 13 частини пер-

шої статті 17 Закону). Таке право Бюро, з огляду на покладені обов'язки, реалізує виключно в інтересах держави.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що до системи прокуратури України як суб'єкта у сфері протидії корупції згідно з частиною п'ятою статті 8 Закону № 1697 входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються, зокрема, функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом № 1697 і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (пункт 3). Тобто в системі органів прокуратури України створено спеціалізований підрозділ, який забезпечує представництво інтересів держави в суді саме у сфері боротьби з корупцією.

Таким чином, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, згідно з яким Бюро надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України», суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

2. Положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від

14 жовтня 2014 року № 1698–VII, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

ДРУГИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 5, 2019 No. 4-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaint of the joint-stock company «Zaporiz'kyi Ferroalloy Plant» regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 17.1.13 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine»

The joint-stock company «Zaporiz'kyi Ferroalloy Plant» (hereinafter referred to as the joint-stock company) appealed to the Constitutional Court with a petition to consider the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 17.1.13 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» (hereinafter referred to as the Law), according to which the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (hereinafter referred to as the Bureau) shall have the right «provided there are grounds stipulated by the law, to apply to the court for declaring contracts invalid in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine».

The joint-stock company argues that due to the lack of clear legal regulation of the mechanism for the implementation of the Bureau powers, set forth in Article 17.1.13 of the Law, this norm violates the principle of legal certainty, the disputed provision of the law allows the Bureau as a pre-trial investigation body to apply to the court with the requirements for declaring contracts invalid before the termination of a pre-trial investigation, that is, before the court's guilty verdict for commission of a criminal offense by an individual, which runs contrary to Articles 62.1, 124.1, 124.2 of the Constitution.

The Constitution defines the bodies of state power, which, as to their powers and/or functions, are the only ones in the state, their name and procedure of their formation (in particular, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the High Council of Justice, the National Bank of Ukraine, the Accounting Chamber), as well as the bodies which belong to a certain system and can be quantitatively and qualitatively changed (formed, reorganised, liquidated) in accordance with the Constitution (in particular, courts, executive bodies). That is, the Fundamental Law provides for the mandatory existence of some bodies of state power and the possibility of formation of others, defines the subjects and the procedure for the formation of state authorities, their scope of authority.

The consolidation in the Constitution of the powers of the state authority, its quantitative composition, the order of formation, the subjects of appointment/election and the dismissal of its members and/or the head, etc., makes it impossible to change the principles of the activity of such an authority other than by means of amending the Fundamental Law.

The Constitutional Court stresses that the Constitution does not confer the Verkhovna Rada as the sole legislative authority in Ukraine the right to establish in its acts the powers of constitutionally defined state authorities or delegate them to other state bodies beyond the limits provided by the constitutional norms.

The legislative body, according to Articles 131^{1.2} and 92.1.14 of the Constitution, defines only the organisation and the procedure of the prosecutor's office, and therefore the powers of the prosecutor's office, including those concerning the representation of the interests of the state in court, established by the Fundamental Law, cannot be transferred by law to any other state bodies.

The Fundamental Law does not confer the Verkhovna Rada as the sole legislative authority in Ukraine the right to delegate the constitutional powers of the prosecutor's office as the constitutionally determined state body to other bodies outside the constitutional norms established by law.

The Constitutional Court notes that by the disputed provision of the Law the Bureau is entrusted with the powers belonging to the prosecutor's office in accordance with Article 131¹ of the Constitution.

The Constitutional Court holds that the Prosecutor's Office of Ukraine as a subject in the field of combating corruption in accordance with Article 8.5 of the Law «On Prosecutor's Office» includes the Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office, which is

entrusted, in particular, with the functions of representing the interests of a citizen or the state in court in cases provided for by this Law or related to corruption or corruption-related offenses (paragraph 3). That is, in the system of bodies of the prosecutor's office, a specialised unit has been created, which ensures representation of the state's interests in the court precisely in the fight against corruption.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (is unconstitutional) and shall lose its effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court the provision of Article 17.1.13 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine», according to which the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine shall have the right «provided there are grounds stipulated by law, to apply to the court for the declaring contracts invalid in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 7-zp dated December 23, 1997;

No. 3-rp/2002 dated February 12, 2002;

No. 4-rp/2008 dated April 1, 2008;

No. 16-rp/2010 dated June 10, 2010;

No. 6-rp/2016 dated September 8, 2016.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, V. Lemak, O. Pervomaiskyi, O. Tupytskyi expressed their separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17
Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»**

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (далі — Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку щодо деяких аспектів Рішення.

1. Щодо ролі публічних обвинувачів у разі представництва інтересів держави у суді

Конституційний Суд України, мотивуючи Рішення, виходив з того, що Верховній Раді України не надано Основним Законом України права делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами. Водночас оспорюваним положенням Закону Національне антикорупційне бюро України (далі — Бюро) наділене повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України, що суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України.

Тобто Конституційний Суд України фактично обмежився вирішенням компетенційного спору між Бюро та прокуратурою,

залишивши поза увагою питання щодо наділення згаданим повноваженням Бюро як органу, який здійснює функцію досудового розслідування, в аспекті недопущення свавільного втручання у конституційні права і свободи людини і громадянина.

У зв'язку з цим варто зазначити, що існує ряд міжнародних стандартів щодо функцій публічних обвинувачів, які не належать до сфери кримінального права.

Як вбачається з Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» від 27 травня 2003 року № 1604, щодо функцій органів прокуратури, які не належать до сфери кримінального права, важливо забезпечити, зокрема, щоб повноваження і функції прокурорів обмежувалися сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, і вирішенням загальних завдань щодо захисту інтересів держави через систему відправлення кримінального правосуддя, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розміщені і ефективні органи¹.

У Висновку Консультативної ради європейських прокурорів «Роль прокуратури поза межами сфери кримінального права» від 21 жовтня 2008 року № 3 зазначено, що цілі діяльності прокурорів у некримінальній сфері незалежно від їхніх реальних або процесуальних відмінностей дуже співзвучні, це у тому числі і захист майна та інтересів держави, захист державного інтересу (або громадського порядку); водночас констатовано й випадки неналежної діяльності прокурорів за межами сфери кримінального судочинства, до яких належать, зокрема, втручання у судові провадження без обґрунтованого інтересу (інтересу держави, громадського інтересу або необхідності захищати права) з порушенням принципу рівності сторін позову, необмежене право починати провадження. З цього міжнародного документа вбачається, що у демократичній державі прокурори можуть мати, а можуть і не мати повноважень за межами сфери кримінального права, однак якщо ці повноваження у них наявні, слід забезпечити їх реалізацію відповідно до таких принципів, за якими, зокрема, дії прокурорів за межами сфери кримінального права мають також характеризуватися чесністю та неупередженістю;

¹ Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона» от 27 мая 2003 года № 1604 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2003\]/Rec1604.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2003]/Rec1604.asp).

ці повноваження реалізуються «від імені суспільства та у державних інтересах» з метою забезпечення застосування права із дотриманням основних прав та свобод у межах компетенції, наданої прокурорам законом, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та прецедентним правом Європейського суду з прав людини; такі повноваження прокурорів мають якомога точніше регулюватися законом; діючи за межами сфери кримінального права, прокурори мають користуватися тими ж правами і обов'язками, як будь-яка інша сторона, і не повинні мати привілейованого становища під час судових проваджень (рівність сторін позову); зобов'язання прокурорів обґрунтовувати свої дії та розкривати ці причини особам або інститутам, задіяним або зацікавленим у справі, має бути встановлене законом; має бути гарантоване право осіб або інститутів, задіяних або зацікавлених у цивільних справах, оскаржувати дії або бездіяльність прокурорів¹.

З огляду на викладені міжнародні стандарти можна стверджувати, що основна роль прокурорів стосується сфери кримінального права, а відтак їх діяльність у приватних юридичних сферах, у тому числі шляхом вступу до таких видів проваджень, як, наприклад, цивільне, господарське навіть в інтересах держави, має бути завжди субсидіарною та не допускати свавільного втручання цих суб'єктів у права і свободи осіб. Це тим більше стосується органів досудового розслідування, оскільки їх кримінально-процесуальні можливості пов'язані із розслідуванням злочину та збором доказів для обвинувачення.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у проміжному висновку «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 року № 803/2015 щодо повноваження прокурора, яке полягає у «представництві інтересів держави та суспільства в суді у випадках і в порядку, визначених законом», зазначила, що прокурор втрачає «свої непрокурорські повноваження», у нього залишається право представляти інтереси держави за «виняткових обставин», і такі «залишкові та виключні» повноваження можна вважати легітимними, якщо вони здійснюються у спосіб, за якого дотримується принцип поділу державної влади, у тому

¹ Висновок Консультативної ради європейських прокурорів «Роль прокуратури поза межами сфери кримінального права» від 21 жовтня 2008 року № 3 (пункти 25, 27, 34) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556.

числі повага до судової незалежності, принцип субсидіарності, спеціалізації, неупередженості прокурорів та рівності сторін; також слід чітко відокремити функції прокуратури в рамках кримінального провадження від повноважень прокурора представляти інтереси держави у виняткових обставинах¹.

З огляду на це передбачене у пункті 3 частини першої статті 131¹ Конституції України повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, означає надання прокуратурі на конституційному рівні субсидіарної ролі у випадках здійснення вказаного повноваження, що вимагає чіткого механізму його реалізації, який визначає виняткові обставини, за яких прокурор представляє інтереси держави поза сферою кримінального права, а також забезпечує неупередженість прокурорів, дотримання принципу рівності сторін, розмежування функції прокурора у кримінальному провадженні та під час представництва держави у суді. На мою думку, такі вимоги обумовлені насамперед недопущенням свавільного втручання прокуратури у конституційні права і свободи людини і громадянина у зв'язку зі здійсненням нею основної ролі у рамках кримінальних проваджень.

Разом з тим у Конституції України не визначено інших державних органів, які можуть здійснювати як публічне обвинувачення, так і функцію щодо представництва держави у суді поза межами кримінального провадження. Це не означає обмеження інших державних органів у захисті інтересів держави у суді, а вказує лише на те, що Основний Закон України, надавши субсидіарну роль прокуратурі у представництві інтересів держави у суді, окреслив винятковість такого повноваження для публічних обвинувачів і з метою запобігання зловживань визначив прокуратуру єдиним органом публічного обвинувачення, який може представляти інтереси держави у суді.

Зважаючи на це, надання на законодавчому рівні права іншим державним органам звертатися до суду за захистом інтересів держави, у тому числі шляхом подання позовів про визнання недійсними угод, є допустимим, якщо ці органи не мають статусу органу досудового розслідування.

¹ Проміжний висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 року № 803/2015 (пункт 40) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf.

Таким чином, повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави у суді не можуть надаватися державним органам, наділеним функцією досудового розслідування, у тому числі Бюро, з метою недопущення свавільного втручання цих органів у конституційні права і свободи людини і громадянина поза сферою кримінального права.

2. Щодо обмеження конституційних прав особи у зв'язку з наділенням Бюро повноваженням подавати позови про визнання недійсними угод

У Рішенні, ухваленому у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів», не вказано про порушення конституційних прав особи, хоча саме у захисті цих прав полягає основне призначення інституту конституційної скарги.

Оспорюваним положенням Закону Бюро наділене правом за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України. Таке право надане Бюро у зв'язку з статусом та завданнями цього державного правоохоронного органу відповідно до статті 1 Закону, що, очевидно, переслідує легітимну мету, яка полягає у ефективній протидії кримінальним корупційним правопорушенням. За допомогою визнання недійсною корупційної угоди можна швидко зупинити корупційні дії суб'єктів господарювання. Тим більше, що вказаний захід є визнаним на рівні ратифікованої Україною Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, згідно зі статтею 8 якої у внутрішньому законодавстві передбачається, що угоди чи їх положення, які передбачають корупцію, вважаються такими, що не мають сили (пункт 1); що всі сторони будь-якої угоди, чия домовленість була порушена тією чи іншою корупційною дією, мають право звертатися до суду із проханням про визнання такої угоди недійсною без порушення їхнього права вимагати компенсації заподіяної шкоди (пункт 2)¹.

Проте імплементація визнаного на міжнародному рівні інституту недійсності корупційних угод у правову систему України має відбуватися відповідно до Конституції України, у тому числі у передбачений нею спосіб, а легітимна мета впровадження

¹ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

такого заходу може бути досягнута виключно правовими засобами із забезпеченням справедливого балансу між публічними інтересами та захистом конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі права кожного на судовий захист, яке забезпечує ефективне здійснення усіх інших конституційних прав і свобод.

У Рішенні зазначено, що Бюро реалізує згадане право з огляду на покладені обов'язки виключно в інтересах держави. Тобто Бюро як державному правоохоронному органу, який здійснює досудове розслідування, надано право в інтересах держави подавати позови до суду про визнання недійсними угод у зв'язку з порушенням кримінального провадження у справах за корупційними злочинами. Це вбачається і з судової практики, за якою господарським судам слід враховувати, що такі позови може подавати Бюро для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових за наслідками порушення відповідного кримінального провадження (із внесенням даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань); при цьому треба брати до уваги, що підслідність Бюро визначено частиною п'ятою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України¹. Проте повноваження представляти інтереси держави у суді відповідно до Конституції України належать прокуратурі, яка при цьому виконує виключно субсидіарну роль.

Як вбачається з Рішення, стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», і про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, що обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. Аналіз цієї статті дає підстави стверджувати, що в ній визначено механізм реалізації прокуратурою повноваження щодо представництва інтересів гро-

¹ Інформаційний лист Вищого господарського суду України «Про деякі питання застосування положень пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“» від 27 березня 2017 року № 01-06/680/17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0680600-17>.

мадянина або держави в суді, за яким, зокрема, забезпечується і субсидіарна роль прокурора, який здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу; вимагається обґрунтування прокурором в суді наявності підстав представництва; визначається порядок здійснення такого представництва.

Оспорюване положення Закону не лише наділяє Бюро конституційним повноваженням прокуратури, а й не забезпечує субсидіарного характеру цього повноваження, оскільки на законодавчому рівні щодо механізму реалізації права Бюро подавати позови до суду про визнання недійсними угод не визначено, зокрема, виключних випадків здійснення цього повноваження, вимоги обґрунтовувати підстави подання таких позовів з позиції необхідності захисту порушених інтересів держави. Натомість Бюро, яке здійснює досудове розслідування, звертається з позовами до суду про визнання недійсними угод і має більше процесуальних можливостей з огляду на свої завдання та повноваження, визначені в Законі та Кримінальному процесуальному кодексі України (зокрема, здійснення гласних та негласних оперативно-розшукових заходів), у збиранні доказів для підтвердження своїх доводів, аніж суб'єкт господарювання, угода з яким визнається недійсною. Водночас законодавство України не обмежує Бюро у використанні доказів, зібраних при вирішенні у суді питання щодо недійсності угоди, у кримінальному провадженні щодо корупційного злочину, у зв'язку з яким укладено таку угоду, до того ж такі докази не перевіряються за правилами доказування кримінального процесу, а для встановлення недійсності угоди не є обов'язковим обвинувальний вирок суду у вчиненні корупційного злочину, якого потім може і не бути.

З огляду на зазначене наділення оспорюваним положенням Закону Бюро як органу досудового розслідування необмеженим правом подавати до суду позови про визнання недійсними угод слід розглядати з позиції дотримання принципу рівності учасників судового процесу, а отже, і гарантування права на судовий захист.

Згідно з Конституцією України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); однією

з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (пункт 1 частини другої статті 129).

Названі норми Конституції України кореспондуються з положеннями статті 6 Конвенції, в аспекті оцінки дотримання яких Європейський суд з прав людини зазначив, що прокурор або посадова особа, яка наділена аналогічними функціями, набуваючи процесуального статусу позивача, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності; проте ініціювання провадження прокурором не обов'язково ставить сторону справи у суттєво невідгідне становище за умови, якщо його участю не порушено справедливого балансу між сторонами, дотримання якого вимагає, зокрема, наявності правової основи діяльності прокурора (§ 24, § 25 рішення у справі «Batsanina v. Russia» від 26 травня 2009 року)¹.

Навряд чи можливе дотримання справедливого балансу між сторонами, якщо ключову роль Бюро в ініціюванні проваджень про визнання недійсними угод обмежено лише його правом порушувати кримінальне провадження та правилами підслідності.

Зважаючи на це, наділення оспорюваним положенням Закону Бюро як органу, що здійснює досудове розслідування, необмеженим правом подавати до суду позови про визнання недійсними угод, яке може мати відповідно до Конституції України прокурор і лише у субсидіарному значенні, не є належним способом імплементації у правову систему України положень статті 8 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, оскільки це здійснено не у спосіб, передбачений Основним Законом України, та призводить до привілейованого становища Бюро, порушення принципу рівності сторін у судовому процесі, що є свавільним втручанням у право на судовий захист.

Матеріальним правом, на яке з високою ймовірністю негативно впливає визнання судом недійсними угод, є право власності.

Відповідно до Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта статті 41).

Конституційний принцип непорушності права приватної власності гарантує недоторканність майна власника та забороняє свавілля під час втручання у реалізацію права власності. Цей принцип кореспондується з положеннями статті 1 Першого протоколу до Конвенції, а отже, по-перше, передбачає дотримання основних

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Batsanina v. Russia» від 26 травня 2009 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://hudoc.echr.coe.int/>.

принципів захисту права власності, напрацьованих Європейським судом з прав людини, зокрема правомірності та законності втручання у право власності, пропорційності такого втручання, а також наявності при цьому процесуального захисту та належних юридичних гарантій захисту. Так, держава має гарантувати ефективне використання прав, визначених Конвенцією, що може створювати для неї позитивне зобов'язання передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, зокрема, це передбачає для держави зобов'язання забезпечувати судову процедуру, яка повинна містити необхідні процесуальні гарантії та яка, таким чином, дозволяє національним судам ефективно та справедливо вирішувати всі існуючі спори між приватними особами (§ 96 рішення у справі «Sovtransavto Holding v. Ukraine» від 25 липня 2002 року)¹. По-друге, принцип непорушності права приватної власності вимагає широкого розуміння поняття власності, як це викладено у рішенні Європейського суду з прав людини, який це поняття не обмежує «реальним майном», а включає у нього «легітимні очікування» щодо права власності, підставою такого очікування може виступати не лише закон або усталена судова практика, а й умови укладеного договору (§ 89, § 98 рішення у справі «Consorts Richet and Le Ber v. France» від 18 листопада 2010 року)².

Надання Бюро усупереч Конституції України права подавати позови про визнання недійсними угод, що зумовлює привілейоване становище цього органу в судовому процесі та порушення принципу рівності сторін, не може свідчити про забезпечення державою належного процесуального захисту права власності, зокрема дотримання судової процедури, і, як наслідок, неминуче призводить до надмірного втручання у це право публічної влади та ігнорування конституційного принципу непорушності права приватної власності.

Отже, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону із вказаних міркувань не відповідає частині четвертій статті 41, частині першій статті 55 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Sovtransavto Holding v. Ukraine» від 25 липня 2002 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_043.

² Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Consorts Richet and Le Ber v. France» від 18 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Richet%20and%20Le%20Ber%20v.%20France%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%5D%7D>].

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17
Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»
від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019**

Не можу погодитися з Рішенням Конституційного Суду України (Другий сенат) від 5 червня 2019 року у справі за конституційною скаргою «Запорізького заводу феросплавів» (далі — Рішення) й тому вважаю за необхідне відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти власне бачення проблеми. Подібними рішеннями створюється небезпечна прецедентна практика спотвореного розуміння прав людини.

У даній справі оскаржено повноваження Національного антикорупційного бюро України (далі — НАБУ), встановлене положенням пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі — Закон), а саме: «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Відомо, що НАБУ як спеціалізований орган у сфері протидії корупції на вищому (політичному) рівні за задумом законодавця наділений оперативними потужностями і, окрім того, повноваженнями звернутися з позовом до суду про визнання недійсними угод, які містять корупціогенну складову (або ж ризики). Підкреслюю, законодавець не наділив НАБУ повноваженнями самостійно здійснювати певні заходи з цих питань, йдеться лише про звернення з позовом до суду. З цього випливає, що саме суд у підсумку буде ухвалювати рішення, чи є в таких угодах та ж сама корупціогенна складова. У сучасному суспільстві ТОП-корупція найбільше зосереджена саме у сфері публічних закупівель або ж інших операцій, пов'язаних з оцінкою майна державних підприємств. Тому не видається випадковим чи надто спонтанним рішення законодавця надати таке повноваження саме НАБУ.

В чому проявляється хибність аргументації в Рішенні?

1. Конституційні права юридичної особи: у яких випадках?

Конституційний Суд України в даному рішенні уникнув відповіді на це запитання, хоча вочевидь відповідь на нього є ключовою для його адекватної аргументації. Не секрет, що творці Конституції України (як і американської чи французької) чітко бачили відповідну проблему. Мені видається, вони розрізняли, так би мовити, реальну (живу дихаючу) людину (фізичну особу) від юридично створеного суб'єкта (з потенційно «вічним життям»). Не випадково в частині першій статті 3 Конституції України згадується як найвища соціальна цінність саме «людина, її життя і здоров'я». Звісно життя і здоров'я не властиві для юридичних осіб.

Якщо звернути увагу на каталог гарантованих Конституцією України прав людини у її розділі II, то бачимо, що більша частина виписаних там формулювань не може бути застосована до юридичних осіб загалом: від права на рівність у гідності й правах до права на достатній життєвий рівень. Фундаментальний принцип рівності, якщо звернути увагу на частину другу статті 24 Конституції України, спрямований на захист передусім фізичних осіб (стать, колір шкіри й інші ознаки стосуються перш за все людської істоти).

Виходячи з Конституції України, які права людини гіпотетично можуть належати юридичній особі? Насамперед це право власності (і право власності на землю), право на судовий захист, на підприємницьку діяльність, у деяких аспектах — на свободу слова. Однак у даній справі про порушення таких прав людини не йдеться.

Моя позиція полягає в такому: *навіть якщо Конституція України прямо не містить положень щодо надання конституційних прав юридичним особам, таким юридичним особам права гарантуються Конституцією України за умови, що вони за своєю природою застосовні до них.* Суть такого підходу полягає в тому, що загалом слід виходити з того, що юридична особа принципово спроможна мати конституційні права. Останнє має бути перевірено Конституційним Судом України у кожному конкретному випадку, коли юридична особа звертається із конституційною скаргою про захист відповідного конституційного права.

У цій справі Конституційний Суд України не дослідив питання, наскільки до «Запорізького заводу феросплавів» (далі — Завод) як юридичної особи застосовними є конституційні права людини, на захист яких спрямовано інструмент конституційної скарги.

Тим більше, наведене дивує з урахуванням того, що й сам Завод не спромігся у конституційній скарзі обґрунтувати: яке конкретне конституційне право порушено в оспорюваних положеннях Закону. Із наведених Заходом у конституційній скарзі положеннях Конституції України це не вбачається (наводить частину першу статті 8, частину другу статті 19).

2. Чи взагалі має місце факт порушення прав людини Заводу?

Припустимо на хвилинку, що «права людини» все таки властиві Заводу. Так само важливим є ще одне питання: чи було реальним порушення «прав людини» у цьому конкретному випадку?

Методики встановлення і оцінки порушення або обмеження у здійсненні прав людини з боку держави, які на сьогодні використовуються українськими чи зарубіжними судами, охоплюють декілька складових (етапів). Зазвичай ідеться про таке: а) чи є втручання законним; б) чи переслідує воно легітимну мету («суспільний інтерес»); в) чи є такий захід пропорційним визначеним цілям. Однак передовсім встановлюється сам факт «державного втручання» у права людини. Це базова методика, яку Європейський суд з прав людини наполегливо застосовує практично у кожній справі. Однак ще до застосування цього тесту цей суд відповідає на запитання: чи дійсно було втручання з боку держави? Відповідь не завжди очевидна й повинна бути надана судом передусім. Логічно, що перед тим, як оцінювати за методиками державне втручання у права людини, слід установити сам факт такого втручання. Це стосується і нашої справи. Конституційний Суд України повинен був встановити факт того, що саме оспорюване положення закону і є тим самим «державним втручанням» (реально і безпосередньо, а не в припущеннях). Однак це не було зроблено.

Повертаючись до нашої справи й Рішення у ній, звертаю увагу на наступні моменти:

а) положення Закону, за яким НАБУ може звернутися до суду, жодною мірою не стосується «прав людини» конкретної юридичної особи, оскільки між ними не існує причинно-наслідкового зв'язку. Навіть якщо припустити, що певна шкода була завдана Заводу внаслідок визнання недійсними угод за його участю, відповідні рішення ухвалювалися судами загальної юрисдикції, а не безпосередньо впливали із положень Закону;

б) суб'єкт права на конституційну скаргу мав довести, що саме оспорюване положення закону (а не щось інше) порушило його «право людини» і таке порушення було реальним, а не надуманим.

Із матеріалів справи і Рішення не випливають відповіді на зазначені запитання. Більше того, навіть якби такий факт «державного втручання» був установлений, далі Суд зобов'язаний був би його оцінити за наведеними вище методиками, щоб установити порушення Конституції України.

Не вперше механізм захисту Конституції України використано з метою, яка очевидно не узгоджена з цілями Конституції України — визнано неконституційним положення Закону, яке покликане надати інструмент протидії корупції. Через нестачу аргументів Суд у Рішенні вдався до міркувань щодо того, що було би більш оптимально надати відповідні повноваження (право звернутися до суду з позовом про визнання недійсними угод) не НАБУ, а Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Такі думки, можливо, цікаві, однак не в ранзі конституційного аргументу. Річ у тім, що вирішувати, як саме повинна бути організована протидія корупції — не справа Конституційного Суду України. Завдання останнього інше і не менш важливе — захист Конституції України від сваволі. Порядок організації спеціалізованих органів протидії корупції є питанням повноважень парламенту, обраного народом, а не судів.

Наведеним підходом у Рішенні Конституційний Суд України поставив під сумнів наявність встановлених Законом повноважень щодо звернення до суду низки інших органів державної влади.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд) 5 червня 2019 року ухвалив Рішення № 4-р(П)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (далі — Рішення).

Цим Рішенням Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (далі — Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Не могу погодитися з таким Рішенням, оскільки вважаю, що воно *ухвалене всупереч* приписів Конституції України та норм Закону України «Про Конституційний Суд України». У зв'язку з чим на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Розгляд цієї справи та його результати спонукають до роздумів щодо низки принципових питань.

По-перше, у провадженні Конституційного Суду та його сенатів були та продовжують перебувати справи, що так чи інакше стосуються нагальної проблеми запобігання та протидії корупції.

За результатами розгляду однієї з таких справ Конституційний Суд прямо вказував на те, що «...Україна як демократична

та правова держава має забезпечити створення умов для запобігання чи протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Незважаючи на цю обставину, можна констатувати, що Конституційний Суд поки що не зміг сформулювати власну юридичну позицію (позиції) стосовно зв'язку обов'язку держави із забезпечення умов для запобігання та протидії корупції з такими поняттями, як *правова держава, демократична держава, верховенство права* та ін.

Крім того, до цього часу Конституційний Суд не висловився щодо питання можливого змісту та суті зазначених умов для запобігання чи протидії корупції, що було б корисним у розумінні того, чи може держава створювати спеціальні органи для запобігання та протидії корупції й надавати їм необхідні для цього повноваження.

Відсутність таких юридичних позицій Конституційного Суду перешкоджає прогнозованості та стабільності його практики і, що головніше, не надає зовнішнім адресатам (громадянам, інститутам громадянського суспільства, органам державної влади, зокрема парламенту) правових орієнтирів у їхній діяльності щодо створення умов для запобігання та протидії корупції та, власне, безпосередньому запобіганню та протидії корупції.

По-друге, слід констатувати, що важливе та чутливе для суспільної думки Рішення було ухвалене в неповному складі Сенату Конституційного Суду України (далі — Сенат) мінімально необхідною кількістю голосів суддів, присутніх на засіданні, на якому було здійснено голосування за проєкт Рішення¹.

Це, з одного боку, відповідає формальним вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України», а з другого — викликає сумніви в легітимності Рішення та впливає на рівень довіри до Конституційного Суду в цілому та його рішень зокрема.

Тобто використання мінімальних стандартів для повноважності Сенату та його засідань, наприклад 6 (шість) суддів (частина перша статті 36 та частина друга статті 67 Закону України «Про Конституційний Суд України»), на мою думку, не повинно мати наслідком те, що згідно з приписом частини одинадцятої статті 67

¹ Водночас слід зазначити, що справа протягом тривалого часу розглядалась більшою кількістю суддів.

Закону України «Про Конституційний Суд України» за рішення Сенату можуть позитивно проголосувати лише 4 (чотири) судді (дві третини суддів Конституційного Суду, які розглядають справу).

Зрозуміло, що юридичним наслідком такого голосування може бути визнання неконституційним певного положення закону, що тотожне юридичним наслідкам рішень Великої палати Конституційного Суду України, за які мінімально мають проголосувати в будь-якому випадку 10 (десять) суддів Конституційного Суду незалежно від загальної кількості повноважних суддів Конституційного Суду.

Така різниця у підходах до визначення мінімальної кількості голосів суддів, потрібних для ухвалення рішень Великою палатою Конституційного Суду України та Сенатами, є, на мою думку, хибною.

Вважаю, що до внесення змін до частини одинадцятої статті 67 Закону України «Про Конституційний Суд України» (в нормі якої має бути зафіксована вимога щодо позитивного голосування не менше шістьма суддями Сенату) рішення Сенатів не повинні ухвалюватися в меншій кількості, тобто шістьма суддями Конституційного Суду. У разі недотримання такої практики істотно підвищується ризик втрати вже згаданої довіри до Конституційного Суду та його рішень.

По-третє, запровадження в Україні інституту конституційної скарги мало чітку та виправдану легітимну мету: доповнення національного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина новим правовим засобом — потенційним рішенням органу конституційної юрисдикції, який у процесі захисту прав і свобод людини і громадянина має перевірити конституційність норми матеріального та (або) процесуального закону, що була використана в остаточному судовому рішенні у справі цієї особи.

Тобто при розгляді конституційної скарги в будь-якому випадку йдеться про захист прав і свобод людини і громадянина, а не про щось інше, зокрема про підприємницьку діяльність певної юридичної особи.

Проте в Рішенні відсутня будь-яка аргументація того, яким же чином наявність повноважень в одного з органів державної влади — Національного антикорупційного бюро України (далі — Бюро) з подання позовів до суду (а саме це передбачає положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону) порушує певне конституційне право.

Відсутність у Рішенні такого посилання на одну з норм Конституції України та, власне, на те право чи свободу, що захищається, на мою думку, лише дискредитує як це Рішення, так й інститут конституційної скарги загалом.

2. У Рішенні встановлено, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є таким, що *не відповідає статтям 6, 8, 19, 131¹ Конституції України.*

Мотивуючи таке Рішення, Конституційний Суд акцентував увагу на тому, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України, а Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури Бюро, *вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України*, та порушила приписи статей 6 і 8 Основного Закону України.

Вважаю такі висновки Суду невмотивованими, передчасними та, як наслідок, помилковими з огляду на таке.

2.1. Поділ влади, який закріплений у статті 6 Конституції України, належить до фундаментальних принципів демократичної організації держави.

За юридичною позицією Конституційного Суду України *«організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, випливає зі змісту статті 3 Конституції України»* (абзац четвертий підпункту 4.6.2 підпункту 4.6 пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

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) (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Наведене вище є засадами існування сучасної правової та демократичної держави, а також є вказівкою на складові конституційного ладу.

У Рішенні міститься цитування цих приписів Основного Закону України та юридичних позицій Конституційного Суду України, однак всупереч вимогам статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» *не вмотивовано* висновок Конституційного Суду стосовно того, чому ж ухвалення парламентом Закону (тобто реалізація парламентом як органом законодавчої влади своєї функції) з відповідним положенням пункту 13 частини першої статті 17 є порушенням принципу поділу влади.

Слід враховувати, що такою аргументацією *не* є посилання в Рішенні на конституційні повноваження прокуратури та нібито їх делегування (передання) Бюро, оскільки в Рішенні не аргументовано, до яких гілок влади належать ці суб'єкти і чому наділення законом останнього з органів певним повноваженням є посяганням на принцип поділу влади. Внаслідок чого виникають питання щодо справжніх мотивів, які були використані Конституційним Судом для формулювання такого висновку.

З огляду на наведене твердження про порушення нормою пункту 13 частини першої статті 17 Закону припису статті 6 Конституції України є помилковим.

2.2. У Рішенні стверджується, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є таким, що *не відповідає також статті 8* Конституції України. Однак і в цій частині Рішення є невмотивованою констатацією тези, з якою не можна погодитись.

Складовою принципу верховенства права є юридична визначеність.

Як зазначав раніше Конституційний Суд у своїх рішеннях, *принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності* (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

Враховуючи наведене, у Рішенні відсутні аргументи стосовно того, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є не зрозумілим або таким, що може бути неправильно витлумачене, неправильно застосоване тощо.

Крім того, наявні матеріали справи вказують на практику застосування положення пункту 13 частини першої статті 17 За-

кону Бюро у відповідних судових органах, внаслідок чого значна кількість правочинів (угод, договорів) була визнана недійсними.

Отже, Конституційний Суд у Рішенні доходить висновку, який суперечить матеріалам справи, та, що головніше, помиляється в застосуванні поняття *юридичної визначеності* як складової принципу верховенства права.

2.3. У Рішенні також стверджується, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є таким, що *не відповідає* і статтям 19 та 131¹ Конституції України.

При цьому посилання та тлумачення в Рішенні припису статті 131¹ Конституції України є ключовими в аргументації нібито неконституційності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону.

Вважаю, що і в цьому випадку Рішення містить помилки в аргументації сформульованої тези, в обґрунтування чого зазначу таке.

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).

Конституцією України встановлено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, *організація і діяльність прокуратури*, органів досудового розслідування (пункт 14 частини першої статті 92).

Згідно зі статтею 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, *представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (пункт 3 частини першої)*.

У Рішенні вказано, що Конституцією України встановлено *вичерпний* перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень (абзац шостий пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення).

З урахуванням зазначених положень Конституції України Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку, що орган законодавчої влади за частиною другою статті 131¹, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає лише *організацію та порядок діяльності прокуратури*, а тому повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам. Оскільки Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України (абзаци сьомий, десятий, одинадцятий пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення).

На моє переконання, така позиція Конституційного Суду базується на помилковому розумінні інституту делегування повноважень та на неправильному тлумаченні конституційних приписів щодо повноважень і функцій прокуратури, а також на недостатньому розумінні повноважень та функцій Бюро.

2.4. Стаття 131¹ Конституції України встановлює:

«В Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;*
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;*
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».*

Зазначені конституційні приписи відтворюються в Законі України «Про прокуратуру».

В аспекті Рішення важливо також те, що згідно з пунктом 5 частини першої статті 7 Закону України «Про прокуратуру» *«у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:*

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) *представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями*».

Тобто органи прокуратури можуть здійснювати **представництво** в суді, однак лише як виняток та у випадках, визначених законом. При цьому органи прокуратури у цілому та Спеціалізована антикорупційна прокуратура зокрема не наділені конституційним повноваженням на звернення до суду, що фактично підтверджується матеріалами справи, зокрема листом керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Внаслідок чого можна стверджувати, що у Рішенні міститься помилкове припущення про наявність винятково у органів прокуратури такого конституційного повноваження, як звернення до суду з позовами, що нібито було безпідставно делеговане Бюро.

Лаконічно цю помилку Конституційного Суду можна сформулювати так: неможливо делегувати виключне повноваження або помилитися у такому делегуванні у разі, коли повноваження відсутні.

2.5. Відповідно до статті 1 Закону Бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Реалізуючи надані йому Законом повноваження, Бюро шляхом аналізу документів чи інших матеріалів, отриманих у тому числі й від фізичних осіб, може виявити в діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ознаки правопорушень (зокрема, в укладених договорах).

При цьому закріплення в Законі права Бюро *звертатися до суду з позовом про визнання угоди недійсною* зумовлено необхідністю захисту цим суб'єктом інтересів держави у процесі протидії такому суспільно небезпечному явищу, як корупція. Важливо те, що зазначені повноваження Бюро та їх подальша реалізація у порядку, встановленому законодавством України, узгоджуються з відповідними процесуальними кодексами.

2.6. Порівнюючи повноваження Бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо звернення до суду з позовами та представництва інтересів держави у судах у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, в контексті положень пункту 13 частини першої статті 17 Закону та пункту 3 частини п'ятої статті 8 Закону України «Про прокуратуру» можна стверджувати, що **дублювання повноважень цих органів відсутнє і делегування зазначених повноважень прокуратури Бюро не відбувається.**

Процедурні питання реалізації повноважень, передбачених пунктом 13 частини першої статті 17 Закону та пунктом 3 частини п'ятої статті 8 Закону України «Про прокуратуру», підлягають вирішенню в порядку, визначеному статтею 56 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України) та статтею 53 Господарського процесуального кодексу України (далі — ГПК України).

При цьому слід враховувати, що процесуальні кодекси розрізняють питання участі в господарському судочинстві органів, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (частина перша статті 56 ЦПК України, частини перша та друга статті 53 ГПК України), від участі прокурора (частини третя та четверта статті 56 ЦПК України, частини третя та четверта статті 53 ГПК України).

Крім того, частина п'ята статті 56 ЦПК України та частина п'ята статті 53 ГПК України передбачають особливий правовий статус прокурора у цивільному та господарському судочинстві, який, за загальним правилом, відрізняється від статусу позивача та (або) його представника. Набути статус позивача прокурор може лише за відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або відсутності у цього органу повноважень щодо звернення до суду.

За таких обставин дублювання або ж делегування повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в цьому випадку **не відбувається.**

А тому з огляду на те, що Бюро є державним правоохоронним органом, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу

національній безпеці, законодавець міг відповідно до норм Конституції України наділити Бюро повноваженням звертатися до суду з позовами про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України.

Цікаво, що майже одночасно з ухваленням Рішення до Верховної Ради України було подано проєкт закону № 10358 від 3 червня 2019 року, який, зокрема, передбачає удосконалення норми пункту 13 частини першої статті 17 Закону в аспекті збереження повноваження Бюро на звернення до суду з позовами про визнання угод недійсними за умов погодження з органами прокуратури та подальшого представництва інтересів держави в таких справах органами прокуратури. Зазначене, звісно, не є найбільш переконливим аргументом, але в сукупності з іншими аргументами, що містяться в цій окремій думці, підтверджують помилковість Рішення.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Тупицького О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою
акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17
Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»**

Конституційний Суд України 5 червня 2019 року ухвалив Рішення № 4-р(П)/2019 (далі — Рішення) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» (далі — Товариство), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (далі — Закон № 1698), яким передбачено, що Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Керуючись статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України, вважаю за необхідне викласти окрему думку.

I.

У Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку про невідповідність положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенням статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України. Проте здійснювана Конституційним Судом України перевірка щодо відповідності оспорюваного положення Закону № 1698 нормам розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України не дістала свого відображення.

Не можу погодитися з таким підходом у цій справі з огляду на таке.

1. Україна є, зокрема, правовою державою, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; Конституція України має найвищу

юридичну силу; її норми є нормами прямої дії; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частина друга статті 3, частини друга, третя статті 8 Конституції України).

Також Основним Законом України встановлено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (частина третя статті 8); кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом (частина четверта статті 55).

Частина четверта статті 55 Конституції України перебуває у системному зв'язку із частиною першою її статті 55 та частиною третьою її статті 8, які гарантують судовий захист прав і свобод людини і громадянина. Цей предмет для усіх трьох норм є однаковим.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України; конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано (стаття 151¹ Конституції України).

Зі змісту наведених норм Основного Закону України випливає, що конституційна скарга є засобом юридичного захисту конституційних прав і свобод людини, який забезпечується позитивним обов'язком держави — утверджувати, забезпечувати та захищати ці конституційні цінності та їх гарантії.

2. Зі змісту конституційної скарги та доданих до неї матеріалів вбачається, що господарський суд задовільнив позов Національного антикорупційного бюро України (далі — Бюро), поданий на підставі положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, про визнання недійсними трьох господарських угод щодо розрахунків за електричну енергію, яку Товариству поставило підприємство, 60 відсотків у статутному капіталі якого належить державі Україна.

У конституційній скарзі Товариство зазначає, що застосоване в остаточному судовому рішенні у його справі положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 порушує положення

частини першої статті 6, частини першої статті 106 Конституції України та суперечить окремим положенням її статей 8, 19, 62, 124. Також Товариство стверджує, що Бюро, реалізуючи свої повноваження, передбачені оспорюваним положенням Закону № 1698, спричинило порушення конституційної гарантії, встановленої у частині першій статті 24 Конституції України щодо рівності громадян у конституційних правах та перед законом, а також порушення закріпленого у частині першій статті 42 Конституції України права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» у конституційній скарзі має міститися, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону, а також конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити такий закон (пункти 5, 6 частини другої статті 55).

Отже, належним обґрунтуванням конституційної скарги, з огляду на її природу, слід вважати аргументоване твердження про те, що за своїм змістом оспорюваний закон, застосований в остаточному судовому рішенні у справі автора скарги, передбачає обмеження змісту та обсягу прав і свобод, гарантованих розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, або перешкоджає їх реалізації, а також що застосування оспорюваного закону (його окремих положень) спричинило порушення цих прав і свобод.

Тож використане у пункті 5 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» словосполучення «конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України» слід розуміти саме як положення розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України.

Наведені вимоги Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» предметом розгляду за конституційною скаргою визначають відповідність оспорюваного закону положенням названого розділу Конституції України. Однак зазначене не позбавляє Конституційний Суд України можливості вийти за межі вказаного предмета для забезпечення верховенства Конституції України, тобто виконання завдання

цього державного органу, яке випливає зі змісту статті 147 Конституції України, статті 1 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Конституційний Суд України з огляду на викладене мав би перевірити у цій справі оспорюване положення Закону № 1698 передусім на відповідність положенням частини першої статті 24, частини першої статті 42, статті 62 Конституції України, оскільки лише про порушення прав, гарантованих цими статтями, вказало Товариство.

3. У конституційній скарзі стверджується, що реалізація Бюро повноважень, визначених у положенні пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, призводить до «порушення конституційної гарантії, визначеної у частині першій статті 24 Конституції України, яка полягає у тому, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». На думку Товариства, оспорюваною нормою Закону № 1698 законодавець наділяє Бюро «виключними правами» щодо оскарження угод, стороною яких воно не є. Відтак оспорюваним положенням Закону № 1698 нівельовано таку складову визначеного у частині першій статті 8 Конституції України принципу верховенства права, як рівність учасників перед законом.

Зокрема, порушення принципу рівності автор клопотання вбачає в наданні Бюро «привілейованого права звертатися з позовами про визнання угод недійсними, сторонами яких воно не є. Проте пересічні громадяни та юридичні особи такими правами не наділені».

Дослідження питання щодо відповідності оспорюваного положення Закону № 1698 частині першій статті 24 Конституції України дає змогу дійти таких висновків.

Згідно з частиною першою статті 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Бюро є юридичною особою публічного права та державним правоохоронним органом (частина перша статті 1, частина перша статті 5 Закону № 1698).

Отже, при здійсненні своїх повноважень, передбачених пунктом 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, статус Бюро як юридичної особи публічного права не включає прав і свобод, передбачених розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, зокрема й частиною першою її статті 24.

Відповідно, до суб'єктного складу відносин, передбачених зазначеною нормою Основного Закону України, Бюро не належить. Тому твердження Товариства про привілейований стан Бюро у названих конституційних правовідносинах є помилковим та не заслуговує на увагу.

Окрім того, конституційна скарга є засобом юридичного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо для того, хто її подає. Обставини справи та саме Товариство не вказують на те, що оспорюване положення Закону № 1698 позбавило Товариство можливості самостійно оскаржувати укладені ним правочини, які у цій справі оспорило Бюро. Отже, Товариство не довело, що оскарження вказаних правочинів мало ознаки привілейованого становища Бюро порівняно з Товариством.

Таким чином, ознак невідповідності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенню частини першої статті 24 Конституції України не вбачається.

4. Товариство вважає, що втручанням у його законну господарську діяльність Бюро порушує право на підприємницьку діяльність, закріплене у частині першій статті 42 Основного Закону України.

У конституційній скарзі також йдеться про те, що «відсутність чіткої законодавчої регламентації реалізації» положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 не узгоджується з принципом юридичної визначеності як складовою принципу верховенства права, гарантованого частиною першою статті 8 Конституції України. Товариство, зокрема, вважає, що оспорювана норма Закону № 1698 «не визначає жодних конкретизованих та/чи формалізованих підстав та порядку визнання угод недійсними за позовом» Бюро, та стверджує, що у Господарському процесуальному кодексі України не визначено порядку звернення Бюро до суду з позовом про визнання угоди недійсною. Суб'єкт права на конституційну скаргу наголошує, що Бюро не належить до жодної з трьох гілок державної влади; Конституція України «окремо не визначає можливості створення» такого органу, а захист інтересів держави в суді є конституційним повноваженням прокуратури за пунктом 3 частини першої статті 131¹ Основного Закону України.

Дослідивши порушене у конституційній скарзі питання щодо невідповідності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенню частини першої статті 42

Конституції України, Конституційний Суд України дійшов таких висновків.

4.1. Україна є соціальна, правова держава, яка забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; власність зобов'язує та не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (стаття 1, частини третя, четверта статті 13 Конституції України).

Також Конституцією України встановлено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; правові засади і гарантії підприємництва визначаються виключно законами України (частина перша статті 42, пункт 8 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Поняття «підприємство» розуміється у Господарському кодексі України (далі — Кодекс) як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (частина друга статті 3, частина перша статті 42).

Зі змісту частини першої статті 42 Конституції України вбачається, що вона гарантує свободу підприємництва та ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання, обмеження якої допустимо лише законом з метою виконання державою конституційних обов'язків перед людиною та суспільством. Межі такої свободи мають визначатися насамперед конституційними правами і свободами людини, правами та законними інтересами учасників господарських відносин, а більш загально — інтересами суспільства і держави.

4.2. Положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 передбачають повноваження Бюро та його працівників «для виконання покладених на них обов'язків» подавати до суду позови про визнання недійсними угод.

Відповідно до частини п'ятої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України до підслідності детективів Бюро віднесено досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 191, 206², 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366¹, 368, 368², 369, 369², 410 Кримінального кодексу України, якщо злочин вчинено, зокрема, керівником суб'єкта великого підприємства, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків, чи службовою особою такого суб'єкта господарювання

і розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину.

З огляду на предмет та суб'єктний склад публічних правовідносин за участю Бюро, визначені вказаними положеннями законодавства, вважаю, що поняття угоди, визнання якої недійсною може вимагати Бюро від суду на підставі положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, є родовим та включає й такий вид, як господарська угода.

Отже, оспорюване положення Закону № 1698 передбачає втручання держави в особі її правоохоронного органу (Бюро) у підприємницьку діяльність, тобто обмежує право, гарантоване частиною першою статті 42 Конституції України.

4.3. Відповідно до частини першої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Вказана конституційна заборона розповсюджується і на право на підприємницьку діяльність. Кодексом, зокрема, передбачено, що обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів діяльності, в яких забороняється підприємництво, встановлюються Конституцією України та законом (частина четверта статті 12).

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009); 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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Також Конституційний Суд України зазначав, що одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; тобто

обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод; із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзаци перший, другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Оцінюючи за вказаними критеріями встановлене оспорюваним положенням Закону № 1698 обмеження конституційного права на підприємницьку діяльність, слід брати до уваги мету такого обмеження, визначену в абзаці першому частини першої цієї статті: виконання Бюро своїх обов'язків. До обов'язків цього державного органу віднесено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (абзац перший частини першої статті 1 Закону № 1698).

Названа діяльність Бюро відповідає інтересам суспільства щодо забезпечення в Україні верховенства права, законності та правопорядку, економічної безпеки держави. Тобто передбачене оспорюваним положенням Закону № 1698 повноваження Бюро щодо втручання у підприємницьку діяльність, обумовлене виконанням вказаних завдань, відповідає суспільним інтересам.

Також зазначене втручання є домірним, оскільки полягає у необхідному державному реагуванні на угоду, укладену з порушенням закону, та не перешкоджає іншій діяльності суб'єкта господарювання, яка є законною.

4.4. В частині п'ятій статті 216 Кримінального процесуального кодексу України визначено перелік та умови щодо суб'єктного та об'єктного складу, за яких відповідні делікти відносяться до підслідності детективів Бюро. Інші ознаки таких злочинів деталізуються у статтях 1, 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII та утворюють зміст поняття «корупційне правопорушення».

Саме на виконання обов'язків щодо боротьби з корупційними правопорушеннями, віднесених до його підслідності, Бюро та його працівники оспорюваним положенням Закону № 1698 уповноважені подавати позови до суду про визнання угод недійсними «за наявності підстав, передбачених законом» та «у порядку, встановленому законодавством України».

Порядок подання Бюро таких позовів визначається Господарським процесуальним кодексом України, відповідно до якого у випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні органи, а суд — порушувати справи за їхніми позовними заявами (частина друга статті 1, частина перша статті 2 у редакціях, що були чинними на час оскарження Бюро вказаних угод, укладених Товариством). Отже, Бюро здійснює позовну діяльність у загальному порядку, встановленому для державних органів процесуальним законодавством України.

4.5. Стосовно підстав, передбачених законом, для подання Бюро названих позовів, то вони також є загальними та збігаються з підставами недійсності правочинів, визначеними приписами статті 203, частини першої статті 215 Цивільного кодексу України, тобто недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) таких вимог: зміст правочину не може суперечити цьому кодексу, іншим актам цивільного законодавства та моральним засадам суспільства; особа, яка вчиняє правочин, повинна мати необхідний обсяг цивільної дієздатності; волевиявлення учасника правочину має бути вільним і відповідати його внутрішній волі; правочин має бути спрямований на реальне настання правових наслідків, що обумовлені ним.

Наведені норми Цивільного кодексу України і стали підставою для визнання недійсними трьох господарських угод, стороною яких є Товариство, як вбачається із судових рішень у його справі.

Отже, оспорюване положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 є відсилочною нормою, яка відповідає вимогам передбачуваності закону в аспектах підстав звернення Бюро до суду з позовом та, принаймні частково, процедури реалізації цього дискреційного повноваження.

Проте застосування словосполучення «Бюро та його працівники» унеможливорює чітке визначення суб'єкта цих відносин, який є повноважним звертатися до суду з позовом про визнання угоди недійсною. Зокрема, незрозуміло, чи є цей суб'єкт ко-

лективним, а якщо ні, то яку посаду має обіймати відповідний працівник Бюро, крім директора, який за пунктом 13 частини першої статті 8 Закону № 1698 представляє Бюро у відносинах з іншими державними органами. Не визначає Закон № 1698 і процедуру ухвалення чи погодження в Бюро рішення про реалізацію цього повноваження у зв'язку з кримінальним провадженням.

Відсутність чіткої законодавчої регламентації відносин, пов'язаних із втручанням посадових осіб держави у гарантоване частиною першою статті 42 Конституції України право на підприємницьку діяльність, не узгоджується з принципом верховенства права, зокрема такою його складовою, як юридична визначеність. Відповідно, передбачене оспорюваним положенням Закону № 1698 правове обмеження не може вважатися таким, що відповідає Конституції України у розумінні частини першої її статті 64.

Таким чином, наявні ознаки невідповідності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенням частин першої, другої статті 8, частини першої статті 42, частини першої статті 64 Конституції України.

5. Згідно із статтею 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша); закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (частина друга).

Отже, якби Конституційний Суд України здійснював перевірку оспорюваного положення Закону № 1698 у межах конституційної скарги, то встановлення невідповідності положенням частин першої, другої статті 8, частини першої статті 42, частини першої статті 64 Конституції України призвело б до втрати чинності цього положення. Як наслідок, питання необхідності здійснення перевірки оспорюваного положення Закону № 1698 на відповідність статті 62 Основного Закону України та іншим його нормам залишалися б на розсуд Конституційного Суду України.

II.

Конституційний Суд України у Рішенні обмежився констатацією про те, що передбачене положенням пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 повноваження Бюро подавати до суду позови про визнання недійсними угод фактично дублює конституційне повноваження прокуратури, яке здійснює її підрозділ — Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка представляє інтереси держави в суді у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (частини перша, друга статті 131¹ Конституції України, пункт 3 частини п'ятої статті 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697—VII).

Однак така позиція не є достатньо переконливою. При цьому інші пов'язані з оспорюваним положенням Закону № 1698 засадничі питання стосовно дотримання балансу у системі стримувань та противаг при законодавчому регулюванні публічних відносин залишилися поза увагою Конституційного Суду України.

1. Відповідно до Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля; 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 третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010).

Виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів; організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування (пункт 14 частини першої статті 92 Основного Закону України).

З цього випливає, що Верховна Рада України під час законодавчого вирішення питань утворення, формування органів державної влади, зокрема судів, прокуратури і органів досудового розслідування, та визначення їх повноважень і порядку функціональної взаємодії зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також забезпечувати, зважаючи на принцип поділу влади, баланс у системі стримувань та противаг.

2. За юридичною позицією Конституційного Суду України Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства; вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі України положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002).

За змістом принципу поділу державної влади в Україні, визначеному у частині першій статті 6 Конституції України, «державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», які урівноважують одна одну системою стримувань і противаг; 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 (абзац четвертий пункту 3 Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002, абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

У теорії держави і права систему стримувань та противаг розуміють, зокрема, як розділення компетенції між органами державної влади, яке дає їм можливість контролювати один одного. Названа система є основою демократичного політичного режиму, спрямована не допустити домінування однієї гілки влади над іншою, забезпечити правовий характер держави та ефективність її функціонування.

3. Судова влада — це незалежна влада, яка, здійснюючи правосуддя, захищає права і свободи людини і громадянина, охороняє правовий порядок та є арбітром у спорах щодо права. Судова влада обмежена нормами та принципами права, реалізується у

вигляді судових процедур та правозастосовних актів і не може залежати від суб'єктивного впливу інших гілок влади, зокрема виконавчої, адже здійснюючи судовий розгляд у кримінальних провадженнях, у справах про адміністративні правопорушення, а також вирішуючи публічні правові спори та інші справи, суди мають бути безсторонніми та неупередженими.

Конституцією України встановлено, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частини перша, друга статті 126, частина перша статті 129).

Конституційний принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист, передбаченого статтею 55 Основного Закону України; будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

4. Важливу роль у системі стримувань та противаг відіграє й прокуратура. Маючи інституціональну незалежність та відокремлену організаційну структуру, органи прокуратури не належать до жодної з трьох названих гілок державної влади та виконують встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави (стаття 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII).

За частинами першою, другою статті 131¹ Конституції України прокуратура здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Конституційні повноваження прокуратури визначають її функціональну роль як органу, що, серед іншого, забезпечує у кримінальних процесуальних правовідносинах взаємодію органів досудового розслідування, як представників виконавчої влади, із судовою владою в особі судів та суддів. Одним з позитивних наслідків забезпечуваної прокуратурою взаємодії є відсутність тісних функціональних відносин між посадовими особами органів досудового розслідування та суддями. Вказана специфіка міжінституційних взаємовідносин є гарантією суб'єктивної безсторонності суддів при розгляді справ, в певному результаті вирішення яких особисто зацікавлені слідчі. Така зацікавленість впливає зі змісту частини першої статті 40 Кримінального процесуального кодексу України, за якою слідчий несе відповідальність за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій.

Підхід щодо забезпечення прокуратурою взаємодії слідства та суду також реалізований у Кримінальному процесуальному кодексі України, який відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає порядок кримінального провадження на території України. Зокрема, за змістом пункту 5 частини другої статті 40, пункту 3 частини другої статті 301 цього кодексу слідчий органу досудового розслідування для вирішення процесуальних питань може звертатися з клопотаннями, погодженими з прокурором, лише до слідчого судді, тоді як з обвинувальним актом до суду може звертатися тільки прокурор.

Отже, в правовій системі України реалізація конституційних повноважень прокуратури щодо підтримання публічного обвинувачення та представлення в суді інтересів держави у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, мінімізує можливість впливу слідчого на суддю, створюючи додаткові гарантії для незалежності та неупередженості суду.

5. Передбачений пунктом 2 частини першої статті 131¹ Конституції України прокурорський контроль у кримінальному провадженні, як різновид суспільного контролю, зменшує ризики свавільного втручання органів досудового розслідування у цивільні правові відносини та незаконного обмеження прав і свобод їх учасників.

Кримінальним процесуальним кодексом України визначено, що підрозділ детективів та підрозділ детективів внутрішнього контролю Бюро є органами досудового розслідування, та встановлено перелік злочинів та умов, за яких детективи цього орга-

ну здійснюють досудове розслідування (пункт 2 частини першої статті 38, частина п'ята статті 216).

Однак, на відміну від усіх інших органів досудового розслідування, які взаємодіють з суддями та судом виключно за участі прокурора, «Бюро та його працівники» на підставі оспорюваного положення Закону № 1698 можуть без погодження з прокуратурою звертатися безпосередньо до суду для оскарження господарських угод, укладених іншими особами, а також самостійно підтримувати такі позови в судах.

Надання Бюро таких виняткових повноважень призводить до надмірної концентрації влади у цього правоохоронного органу у порівнянні із усіма іншими органами досудового розслідування, створюючи необґрунтовані ризики свавільного втручання детективів Бюро у конституційне право на підприємницьку діяльність, а також впливу з боку цих представників виконавчої влади на суд та суддів.

6. Таким чином, надання Бюро та його працівникам оспорюваним положенням Закону № 1698 повноважень взаємодіяти з судами без участі прокуратури порушує баланс конституційної системи стримувань та противаг, створюючи потенційні ризики впливу на суддю, його незалежність та безсторонність, зменшуючи у такий спосіб обсяг гарантій конституційних прав і свобод людини, зокрема права на судовий захист, а тому суперечить положенням частини другої статті 3, частини першої статті 6, частини першої статті 55, частини другої статті 126, частини першої статті 129 Конституції України.

Тому Конституційний Суд України мав закріпити у Рішенні принципи взаємодії між органами досудового розслідування, прокуратурою та судом у питаннях, що впливають з кримінального провадження. Формування таких принципів в акті нормоконтролю необхідне для забезпечення конституційності суспільного розуміння особливостей вказаних публічних відносин та подальших змін їх законодавчого регулювання відповідно до принципу верховенства права.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ТУПИЦЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб»

м. Київ
6 червня 2019 року
№ 3-р/2019

Справа № 1-231/2018(2980/18, 3728/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шапгали Наталі Костянтинівни — головуючої, **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, **Мойсика** Володимира Романовича — доповідача, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Тупицького** Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056) зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій

посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 14, ст. 159).

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

у с т а н о в и в:

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі — Закон № 1700), пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII (далі — Закон № 1975).

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що оспорювані положення Закону № 1700 та Закону № 1975, поширюючи дію Закону № 1700 на фізичних осіб, які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняними до них особами, порушують конституційно закріплений принцип рівності громадян та заборону встановлення обмежень за певними ознаками, створюють додаткові обмеження конституційного права на особисте і сімейне життя цих осіб, їх близьких, а також пов'язаних з ними третіх осіб, тому, на думку автора клопотання, положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975 не відповідають частині першій статті 8, статті 21, частині третій статті 22, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 32, частинам першій, четвертій, п'ятій статті 36, частині першій статті 64 Конституції України.

До Конституційного Суду України звернулися 65 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975.

Суб'єкт права на конституційне подання наголошує, що оспорювані положення Закону № 1700 і Закону № 1975 порушують частину першу статті 8, статтю 21, частину другу статті 24, частину першу статті 32, частини четверту, п'яту статті 36, частину першу статті 64 Конституції України. Народні депутати України вказують на те, що застосування антикорупційних заборон, обмежень та обов'язків, які передбачені для осіб, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, і для невизначеного кола фізичних осіб, які отримують кошти в межах певних категорій програм, займаються певним видом діяльності, входять до громадських організацій, які здійснюють певні види діяльності, суперечить конституційному принципу верховенства права, приписам Конституції України щодо рівності усіх у правах, неприпустимості запровадження обмежень прав за ознакою діяльності та втручання в особисте життя особи, а також щодо права на свободу об'єднань.

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

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна, зокрема, є демократична, правова держава (стаття 1); 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 (частина друга статті 3).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Конституційний Суд України вважає, що Україна як демократична та правова держава має забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що у ратифікованих Україною Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року корупційна діяльність безпосередньо пов'язується з корисливими діями (бездіяльністю) посадової

особи при виконанні покладених на неї службових обов'язків (абзац сьомий підпункту 3.2.2 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010).

Отже, розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної та такої, що відповідала б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини і громадянина. Обов'язком парламенту при запровадженні законодавчої основи для запобігання та протидії корупції як однієї із основних загроз національній безпеці України є те, щоб норми законів відповідали критеріям юридичної визначеності, ґрунтувалися на приписах Основного Закону України та принципах регулювання антикорупційної діяльності, що містяться у актах міжнародного права.

2.2. Відповідно до Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 32).

Згідно з юридичними позиціями, викладеними Конституційним Судом України у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

— «особистим життям фізичної особи є її поведінка у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших стосунків поза межами суспільної діяльності» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «сімейне життя — це особисті майнові та немайнові відносини між подружжям, іншими членами сім'ї, яке здійснюється на засадах, визначених у Сімейному кодексі України» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «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» (друге речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України вважає, що покладення на особу, яка не уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язку з декларування відповідно до вимог Закону № 1700 може розглядатися як втручання у приватне (особисте) та сімейне життя цієї особи, а тому таке

втручання має здійснюватися з дотриманням вимог Конституції України.

2.3. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частини перша, четверта статті 15 Конституції України). Ураховуючи те, що право на свободу об'єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів (друге речення абзацу другого пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

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

Конституційно гарантована свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України, охоплює не тільки свободу участі громадян у політичному житті, а й поширюється на іншу їх громадську активність, у тому числі в антикорупційній сфері.

Конституційний Суд України наголошує, що громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є природним фундаментом конституційної демократії у забезпеченні політичного розвитку українського суспільства та держави, сприяють самореалізації громадян, надають їм можливість самостійно або разом з іншими реалізовувати та/або захищати свої права, свободи та інтереси, що визначаються та гарантуються Основним Законом України, а також брати участь у вирішенні суспільно важливих справ на місцевому чи загальнодержавному рівні.

3. Суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700, є, зокрема, Президент України, Голова Верховної Ради України,

його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, судді Конституційного Суду України, судді, посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим.

Крім зазначених суб'єктів, за пунктом 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700, також стали фізичні особи, які:

— «отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом)»;

— «систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, — якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції»;

— «є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших невідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції».

Відповідно до абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700 «особи, зазначені в абзацах четвертому та п'ятому

пункту 5 частини першої статті 3 цього Закону, подають в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у разі зайняття посади керівника або входження (обрання, призначення) до складу вищого органу управління, інших органів управління відповідного громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства — протягом десяти календарних днів після зайняття посади керівника або входження (обрання, призначення) до складу вищого органу управління, інших органів управління громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства».

Оспорюваними положеннями Закону № 1700, пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975, за яким «особи, яких цим Законом віднесено до суб'єктів декларування, подають у встановленому Законом України „Про запобігання корупції“ порядку першу декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у 2018 році за період з дня набрання чинності цим Законом до 31 грудня 2017 року», Верховна Рада України фактично прирівняла осіб, які беруть участь у здійсненні заходів із запобігання та/або протидії корупції, до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Оскільки подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є формою контролю держави за доброчесністю осіб, які виконують певні функції держави або місцевого самоврядування, то Конституційний Суд України вважає за необхідне дослідити, наскільки мета оспорюваних положень Закону № 1700 і Закону № 1975, згідно з якими обов'язок подання зазначеної декларації покладається на осіб, які беруть участь у здійсненні певної діяльності із запобігання та/або протидії корупції, узгоджується з передбаченими Конституцією України підставами допустимості обмеження у певних випадках окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина.

3.1. Системний аналіз Конституції України та законів України дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що з метою участі у суспільно-політичному та соціально-економічному житті суспільства і держави громадяни можуть утворювати не тільки політичні партії, громадські організації, громадські чи професійні спілки, а й інші об'єднання.

«Свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу

утворювати об'єднання громадян або вступати до них»; «обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання» (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

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.

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).

Конституційний Суд України наголошує, що держава має створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у політичній, економічній, соціальній, культурній або інших сферах суспільного життя. Водночас об'єднання громадян та їх члени у своїй діяльності зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Конституції України, зокрема її статей 36, 37.

Будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватися законом (доступним, передбачним і сформульованим з достатньою точністю), переслідувати одну чи кілька легітимних цілей, а також повинні бути потрібними у демократичному суспільстві, тобто обумовленими «нагальною суспільною потребою», відповідати принципу пропорційності.

Конституційний Суд України вважає, що при запровадженні для громадян додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією

права на свободу об'єднання, законодавець має забезпечити досягнення справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють своє право на свободу об'єднання, самих об'єднань та інтересами національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, виходячи з яких згідно з положеннями частини першої статті 36 Основного Закону України допускаються певні законодавчі обмеження реалізації цього конституційного права. Потреба в застосуванні законодавцем відповідних обмежень конституційного права на свободу об'єднання повинна ретельно зважуватись та підкріплюватись переконливими підставами того, що за будь-яких обставин перевага надаватиметься заходам із мінімальним обмежувальним впливом і що ці обмеження застосовуватимуться у вузькій сфері.

3.2. Відповідно до Закону № 1700, законів України «Про очищення влади», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Національне антикорупційне бюро України», Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» громадські об'єднання та їх представники залучаються для вирішення кадрових питань в органах публічної влади, підготовки, моніторингу, оцінки виконання антикорупційних програм, сприяння у формуванні та реалізації державної політики.

Так, згідно з підпунктом «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону № 1700 до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняно представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інших осіб, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», до складу Громадської ради доброчесності, утвореної згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм.

На думку Конституційного Суду України, залучення інститутів громадянського суспільства, їх представників до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування самостійно або у співпраці з суб'єктами владних повноважень сприяє

ефективному діалогу між публічною владою та громадянським суспільством, урахуванню громадської думки під час формування та реалізації публічної політики, забезпечує прозорість і легітимність функціонування органів державної влади, а також забезпечує громадський контроль за їх діяльністю.

Наділення відповідно до законодавства України окремих громадських об'єднань або їх представників певною компетенцією у сфері формування або забезпечення виконання їх повноважень органами державної влади або органами місцевого самоврядування свідчить про набуття такими об'єднаннями громадян та їх представниками публічного характеру їх діяльності. Тобто представники громадськості у процесі реалізації своїх передбачених законодавством можливостей брати участь у проведенні чи реалізації публічної політики можуть реально впливати на ухвалення органами державної влади їх рішень. У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає, що держава має право запроваджувати у таких випадках відповідний контроль за діяльністю об'єднань громадян та їх представників з метою запобігання виникненню і в їх діяльності корупційних ризиків, недопущення неправомірного набуття матеріальних або нематеріальних благ, вчинення інших зловживань при реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні.

Юридичне регулювання здійснення такого контролю має відповідати приписам Основного Закону України, внаслідок чого заходи фінансового контролю за діяльністю громадських об'єднань та їх представників, інших фізичних осіб, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, спотворюють сутність права громадян на свободу об'єднань та дозволяють безпідставно втручатися в приватне (особисте) і сімейне життя цих осіб.

3.3. Конституційний Суд України наголошує на важливості вимог визначеності, ясності і недвозначності юридичної норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій

на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46).

Конституційний Суд України виходить з того, що принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише шляхом законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм.

Передбачені законодавством України антикорупційні заходи повинні, зокрема, відповідати вимогам юридичної визначеності для забезпечення їх ефективності, дієвості, особливо коли йдеться про суб'єктів, умови та підстави застосування заходів юридичної відповідальності за вчинення корупційних та інших пов'язаних з корупцією правопорушень, а також для запобігання вчиненню цих правопорушень. Такі заходи мають бути співмірними меті їх встановлення у законі і досягати цієї мети у найменш обтяжливий для конституційних прав і свобод людини спосіб.

З аналізу положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони сформульовані недостатньо чітко, а окремі з них можуть бути неоднозначно застосовані, а саме: «систематично, протягом року», «виконання робіт, надання послуг щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні», «сфера запобігання, протидії корупції», «діяльність, пов'язана із запобіганням, протидією корупції», «заходи, пов'язані із запобіганням, протидією корупції», «імплементація стандартів у сфері антикорупційної політики», «моніторинг антикорупційної політики в Україні».

Конституційний Суд України вважає, що оспорювані положення Закону № 1700 містять юридичні конструкції норм права (дефініції, диспозиції), які не дають змоги їх адресатам — фізичним особам, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, чітко з'ясувати свої обов'язки щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повною мірою визначати свою поведінку та передбачати наслідки своїх дій.

В окремих випадках довільне тлумачення оспорюваних положень Закону № 1700 спеціально уповноваженими суб'єктами (органами державної влади) у сфері протидії корупції може призвести до сваволі у притягненні зазначених фізичних осіб до юридичної відповідальності, обумовлювати настання для них інших негативних правових наслідків.

Конституційний Суд України констатує, що нечітке формулювання в положеннях пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вказаних понять, пов'язаних з визначенням кола суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700, уможливило поширення цих положень на невизначене коло осіб, які не займають посад в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, а займаються громадською діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції.

Зі змісту оспорюваних положень Закону № 1700 неможливо однозначно встановити, які конкретно фізичні особи, що займаються тією чи іншою діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, повинні подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та чи може застосовуватися до них передбачена законом кримінальна, адміністративна чи інша юридична відповідальність за неподання, несвоєчасне подання цієї декларації, зазначення у ній завідомо недостовірних відомостей.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суперечать вимогам частини першої статті 8 Конституції України.

3.4. Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна.

На міжнародному рівні право людини на свободу об'єднань гарантоване Загальною декларацією прав людини 1948 року (стаття 20); Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 22); Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 11).

Європейський суд з прав людини вказав, що в силу «надзвичайної важливості свободи зібрань і об'єднання та її тісного зв'язку з демократією мають бути переконливі та незаперечні причини для виправдання будь-якого акту втручання держави

у здійснення цього права» (рішення у справі «Barankevich v. Russia» від 26 липня 2007 року, § 25).

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації від 10 жовтня 2007 року № СМ/Рес(2007)14 державам-членам «Щодо юридичного статусу неурядових організацій» наголосив, що неурядові організації, яким було надано будь-яку державну підтримку, можуть бути зобов'язані щороку подавати до відповідного контролюючого органу звіт про свої витрати й опис діяльності (пункт 62).

Крім того, у Керівних принципах щодо свободи об'єднань, опублікованих Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі та Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) у 2015 році, зазначено, що вимоги до складання звітності й забезпечення прозорості об'єднань громадян «мають бути пропорційними розміру об'єднання та масштабам його діяльності з урахуванням обсягу його активів і доходів» (пункт 104).

Конституційний Суд України також враховує те, що у Спільному висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) і Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту Закону № 6674 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги» та щодо проекту Закону № 6675 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги», схваленому Венеційською Комісією на 114-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2018 року) CDL-AD (2018)006, вказано, що:

— «будь-яке обмеження права на свободу об'єднання та права об'єднань, включаючи санкції, повинно бути встановлено чітким, безсумнівним та передбачуваним приписом права; воно повинно переслідувати одну легітимну мету чи більше; воно має бути потрібним у демократичному суспільстві, що передбачає існування „нагальної суспільної потреби“, та відповідати принципів пропорційності» (пункт 34);

— «до громадських об'єднань не повинні застосовуватися жорсткіші вимоги щодо фінансової звітності та розкриття ін-

формації, ніж до інших неприбуткових організацій, суб'єктів підприємницької діяльності або інших юридичних осіб, і їм має бути гарантовано ті самі права, що й іншим юридичним особам» (пункт 49).

Конституційний Суд України вважає, що держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України, проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права (стаття 36 Конституції України). Ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має переслідувати легітимну мету, бути пропорційним та враховувати баланс приватних та публічних інтересів.

3.5. Системний аналіз пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 свідчить, що дія Закону № 1700 поширюється на осіб, які не наділені публічними владними повноваженнями, здійснюють діяльність у сфері запобігання та протидії корупції не за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, а фінансування (оплата) їх робіт, послуг здійснюється за рахунок певних програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги.

З матеріалів справи вбачається, що в них, зокрема у пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» (реєстр. № 6172), не міститься обґрунтування потреби в ухваленні оспорюваних змін до частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо віднесення до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700 та які зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, фізичних осіб, що отримують кошти в рамках реалізації певних категорій програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги, є керівниками або входять до складу органів управління громадських об'єднань, інших підприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням та протидією корупції. Конституційний Суд України вважає, що немає нагальної суспільної потреби, яка виправдовує запровадження оспорюваними нормами Закону № 1700 обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів.

Покладення на фізичних осіб, зазначених у пункті 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, обов'язку щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не забезпечило справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють у такий спосіб своє право на свободу громадської діяльності, й інтересами національної безпеки та громадського порядку, потребами захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36 Конституції України). Зі змісту положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони дозволяють втручання в особисте і сімейне життя визначених у цих положеннях осіб. Встановлене у вказаних положеннях Закону № 1700 покладення на осіб, які займаються діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, додаткових до передбачених у частині другій статті 67 Конституції України обов'язків щодо декларування свого майнового стану та доходів у порядку статті 45 Закону № 1700 з відповідними наслідками (притягнення до юридичної відповідальності) не переслідує легітимної мети та є занадто обтяжливим для цих осіб.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що з метою забезпечення прозорості фінансування діяльності об'єднань громадян та окремих осіб, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, держава, в межах реалізації фіскальної політики, боротьби із правопорушеннями і злочинністю, має можливість здійснювати комплекс інших, ніж передбачені пунктом 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг.

Положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо фінансового контролю держави за діяльністю громадських об'єднань та осіб, які здійснюють заходи стосовно запобігання та протидії корупції в Україні, обмежують гарантовану Конституцією України свободу політичної та громадської діяльності. Ці положення можуть бути використані для переслідувань фізичних осіб, які здійснюють антикорупційну діяльність, зокрема у спосіб порушення проваджень з метою притягнення цих осіб до юридичної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначення у цій декларації завідомо недостовірних відомостей.

Отже, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суперечать частині першій статті 32, частині першій статті 36 Конституції України.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 перебувають у нерозривному зв'язку з приписами абзацу третього частини третьої його статті 45, а також з пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975, тому Конституційний Суд України також вбачає потребу у визнанні положень абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975 такими, що суперечать Конституції України, з мотивів, наведених у пункті 3 мотивувальної частини цього Рішення.

4. Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу на те, що заходи фінансового контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх членів, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, нівелюють сутність права громадян на свободу об'єднань.

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 пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975—VIII.

2. Положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання

корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII, 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».

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 6, 2019 No. 3-r/2019 in the case upon the constitutional petitions of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and 65 People's Deputies of Ukraine regarding conformity of the provisions of Article 3.1.5, paragraph three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption», clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On Amending Some laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials» to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and 65 People's Deputies of Ukraine appealed to the Constitutional Court with a petition to declare the provisions of Article 3.1.5, paragraph three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption» as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1700), clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On amending Some Laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials» (hereinafter referred to as the Law No. 1975) as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional).

The subject of the right to constitutional petition notes that the disputed provisions of the Laws No. 1700 and No. 1975, extending the effect of the Law No. 1700 to individuals who are not authorised to perform functions of the state or those of local self-government,

or persons equivalent to them, violate the constitutionally enshrined principle of equality of citizens and the prohibition of restrictions on certain grounds, create additional restrictions on the constitutional right to the personal and family life of these persons, their relatives, and also third parties related to them.

The Constitutional Court holds that obliging a person who is not authorised to perform functions of the state or those of local self-government to declare, in pursuance of the requirements of the Law No. 1700, may be considered as interference with the private (personal) and family life of this person, and therefore such interference should be carried out with observance of the requirements of the Constitution.

By the disputed provisions of the Law No. 1700, clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law No. 1975, the Verkhovna Rada had actually equalled the persons involved in the implementation of measures to prevent and/or counteract corruption to persons authorised to perform functions of the state or local self-government.

The Constitutional Court emphasises that the state should establish such legislative mechanisms for the activities of citizens' associations, which will ensure the free development of the individual, the possibility of realising his/her creative potential and individual abilities in political, economic, social, cultural or other spheres of public life. At the same time, associations of citizens and their members in their activities are obliged to adhere strictly to the requirements of the Constitution, in particular its Articles 36 and 37.

Any restrictions on the right to freedom of association, including the imposition of additional duties on citizens in connection with the implementation of this constitutional right, shall be established by law (accessible, foreseeable and formulated with sufficient accuracy), pursue one or several legitimate goals, and also have to be necessary in a democratic society, that is, to be conditioned by a «pressing social need», and to comply with the principle of proportionality.

The Constitutional Court holds that, when introducing additional duties related to the exercise of the right to freedom of association for citizens, the legislator should ensure the achievement of a fair balance between the interests of persons exercising their right to freedom of association, associations themselves and the interests of national security and public order, public health or the protection of the rights and freedoms of others. The need for the legislator to apply appropriate restrictions on the constitutional right to freedom of association should be carefully weighed and supported by compelling reasons that, in all circumstances, preferences will be given to

measures with a minimum restrictive effect and that these restrictions will be applied in a narrow area.

According to the Constitutional Court, the involvement of civil society institutes and their representatives in fulfilling certain functions of the state or local self-government independently or in cooperation with the authorities enables the effective dialogue between public authorities and civil society, the consideration of public opinion during the formation and implementation of public policy, ensures transparency and legitimacy of the functioning of public authorities, as well as provides for public control over their activities.

Entrusting, in accordance with the legislation, certain public associations or their representatives with certain competence in the field of the formation or enforcement of their powers by public authorities or local self-government bodies testifies to the acquisition by such associations of citizens and their representatives of the public nature of their activities. The Constitutional Court holds that the state has the right to establish, in such cases, appropriate control over the activities of associations of citizens and their representatives in order to prevent the occurrence of corruption risks in their activities, unlawful acquisition of material or immaterial goods, commitment of other abuses in the exercise of their rights regarding participation in public administration.

The legal regulation of such control must comply with the requirements of the Fundamental Law, as a result of which measures of financial control over the activities of public associations and their representatives, other individuals who do not exercise public authority or are not financed from the state budget or local budgets cannot be excessive and such that disproportionately restrict the freedom of political and public activity, distort the essence of the right of citizens to freedom of association and allow unreasonably interfere with on the private (personal) and family life of these individuals.

Anti-corruption measures envisaged by the legislation should, in particular, comply with the requirements of legal certainty in order to ensure their effectiveness, efficiency, especially when it comes to subjects, conditions and grounds for the application of legal liability for committing corruption and other corruption-related offenses, as well as for preventing committing these offenses. Such measures should be proportional to the purpose of their establishment in the law and achieve this goal in the least burdensome way for constitutional rights and freedoms.

It is seen from the analysis of the provisions of clause 5 of Article 3.1 of the Law No. 1700 that they are not formulated sufficiently clearly,

and some of them may be inconsistently applied; that the challenged provisions of the Law No. 1700 contain legal constructs of the law that prevent their addressees — individuals, which carry out activities related to prevention, counteraction to corruption, to clearly clarify their responsibilities for submitting a declaration of a person authorised to perform functions of the state or local self-government, to fully determine their behaviour and anticipate the consequences of their actions; in some cases, arbitrary interpretation of the controversial provisions of the Law No. 1700 by specially authorised actors (state authorities) in the field of combating corruption may lead to arbitrariness in bringing these individuals to legal liability, causing them to come to other negative legal consequences; the unclear wording in the provisions of Article 3.1.5 of the Law No. 1700 of the concepts related to the definition of the circle of subjects covered by the Law No. 1700 makes it possible to extend these provisions to an indefinite number of persons who do not hold positions in state authorities or bodies of local self-government, and are engaged in public activities in the field of prevention and counteraction to corruption.

From the content of the challenged provisions of the Law No. 1700, it is impossible to clearly establish which particular individuals engaged in one or another activity in the field of prevention and counteraction to corruption should file a declaration of a person authorised to perform state or local government functions and whether criminal, administrative or other legal responsibility stipulated by law for failure to submit, late submission of this declaration, indication of knowingly false information may be applied to them.

The degree of state interference in the functioning of civil society institutions must pursue a legitimate aim, be proportionate and take into account the balance of private and public interests.

The Constitutional Court considers it necessary to draw attention to the fact that measures of financial control over the activities of associations of citizens and their members who do not exercise public authority or are not financed at the expense of the state budget or local budgets may not be excessive and such that disproportionately restricts freedom of political and public activity, and undermine the essence of the right of citizens to freedom of association.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and shall lose their effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court the provisions of Article 3.1.5, paragraph

three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption», clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On Amending Some Laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials».

Reference:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 18-рп/2001 dated December 13, 2001;

No. 5-рп/2005 dated September 22, 2005;

No. 21-рп/2010 dated October 6, 2010;

No. 2-рп/2012 dated January 20, 2012;

No. 2-рп/2016 dated June 1, 2016.

Report of the European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission) on the Rule of Law, adopted at its 86th plenary session, March 25–26, 2011,

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Barankevich v. Russia» dated July 26, 2007,

Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states «On the Legal Status of Non-Governmental Organizations» No. CM/Rec(2007)14, dated October 10, 2007,

Guiding Principles on Freedom of Association, published by the Bureau of Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in 2015,

Joint Opinion of the European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission) and the Bureau of Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR) on the Draft Laws No. 6675 «On Amendments to the Tax Code of Ukraine to ensure openness to the public information on the financing of the activities of public associations and the use of international technical assistance» and No. 6674 «On Amendments to Some Legislative Acts on ensuring openness to society providing of information on financing of the activities of public associations and the use of international technical assistance», approved by the Venice Commission at the 114th plenary session (Venice, 16–17 March 2018) CDL-AD(2018)006.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 392
Кримінального процесуального кодексу України**

*м. Київ
13 червня 2019 року
№ 4-р/2019*

Справа № 3-208/2018(2402/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гультая** Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Запо-
рожця** Михайла Петровича — доповідача, **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, **Ту-
пицького** Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. Глуценко В. М. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають статтям 8, 29, 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 392 Кри-

мінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс), які не надають можливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення.

Згідно з частиною другою статті 392 Кодексу ухвали, постановлені під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судових рішень, передбачених частиною першою цієї статті, окремому оскарженню не підлягають, крім випадків, визначених Кодексом; заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на судові рішення, передбачене частиною першою цієї статті.

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

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

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Згідно зі статтею 21 Основного Закону України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах (стаття 1).

Конституційний Суд України виходить із того, що Україна як правова держава має своїм пріоритетом гарантування прав і свобод людини і громадянина. З цією метою держава зобов'я-

зана запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення. При цьому окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посиленних гарантій їх захисту.

2.2. Одним з фундаментальних конституційних прав людини є право на свободу та особисту недоторканність; ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (частини перша, друга статті 29 Основного Закону України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України право на свободу передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо; право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Право кожного на свободу та особисту недоторканність закріплено також у Загальній декларації прав людини 1948 року (стаття 3), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) (пункт 1 статті 5), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (перше речення пункту 1 статті 9).

Конституційний Суд України неодноразово вказував на те, що право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, які визначені в законі; обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011; абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Гарькавий проти України» від 18 лютого 2010 року зазначив, що особа не може бути позбавлена або не може позбавлятися свободи, крім випадків, встановлених у пункті 1 статті 5 Конвенції; цей перелік винятків є вичерпним, і лише вузьке тлумачення цих винятків відповідає цілям цього положення, а саме — гарантувати, що нікого не буде свавільно позбавлено свободи (§ 63).

Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність є також однією з засад кримінального провадження відповідно до пункту 5 частини першої статті 7 Кодексу і полягає в тому, що під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах та в порядку, передбачених Кодексом.

Конституційний Суд України виходить із того, що право на свободу та особисту недоторканність може бути обмежене, однак таке обмеження має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, принципів справедливості, рівності та домірності (пропорційності), із забезпеченням справедливого балансу інтересів особи та суспільства, на підставі та в порядку, визначених законами України, з урахуванням актів міжнародного права, позицій Європейського суду з прав людини, за вмотивованим рішенням суду, прийнятим в порядку справедливої судової процедури.

2.3. Згідно з Основним Законом України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55).

Конституційний Суд України зазначає, що утвердження правої держави відповідно до приписів статті 1, другого речення частини третьої статті 8, частини першої статті 55 Основного Закону України полягає, зокрема, у гарантуванні кожному судового захисту прав і свобод, а також у запровадженні ефективного механізму такого захисту. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях, зокрема від 25 листопада 1997 року № 6-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп, послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді.

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп сформулював юридичну позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має здійснюватися поступово, а саме спрямовуватися на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (пункт 2 мотивувальної частини).

Ця юридична позиція узгоджується з положеннями статті 13 Конвенції щодо ефективного засобу юридичного захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої офіційні повноваження.

Реалізація права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів має відповідати також вимозі стосовно доступності правосуддя, про що зазначено в актах міжнародного права — Загальній декларації прав людини 1948 року (стаття 8), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 14), Конвенції (стаття 6), Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнятій Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 1985 року (пункт 4).

Відповідно до частини першої статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. При цьому за своєю суттю правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

Гарантуючи відповідно до частини першої статті 55 Основного Закону України право особи на судовий захист, Конституція України визначає основні засади судочинства, метою закріплення яких є, зокрема, забезпечення неупередженості здійснення правосуддя судом, відповідність винесеного рішення верховенству права, а також своєчасне, ефективне та справедливе поновлення особи в правах протягом розумних строків.

Пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства визначено забезпечення права на апеляційний перегляд справи.

Конституційний Суд України, розглядаючи питання апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, зокрема, у Рішенні від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 зазначив, що

реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної і касаційної інстанцій; перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Наведена юридична позиція була сформульована Конституційним Судом України на підставі чинної на той час статті 129 Основного Закону України. Після внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII пункт 8 частини другої статті 129 Основного Закону України передбачає забезпечення особі права на апеляційний перегляд справи.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), 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.

На думку Конституційного Суду України, забезпечення права на апеляційний перегляд справи, передбаченого пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, слід розуміти як гарантоване особі право на перегляд її справи в цілому судом апеляційної інстанції, якому відповідає обов'язок цього суду переглянути по суті справу у спосіб всебічного, повного, об'єктивного та безпосереднього дослідження доказів з урахуванням доводів і вимог апеляційної скарги та перевірити законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи — одна з конституційних засад судочинства — спрямоване на гарантування ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина з одночасним дотриманням конституційних приписів щодо розумних строків розгляду справи, незалежності судді, обов'язковості судового рішення тощо.

Конституційний Суд України зазначав, що обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009).

Згідно з пунктом 1 статті 52 Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року будь-яке обмеження прав і свобод, що визначаються цією хартією, повинне здійснюватися на підставі закону з повагою до сутності цих прав і свобод; застосовані за принципом пропорційності обмеження можуть бути встановлені тільки тоді, коли вони потрібні та відповідають цілям і загальним інтересам, визнаним Європейським Союзом, або потребі захистити права і свободи інших осіб.

Відповідно до практики Європейського суду з прав людини у статті 6 Конвенції, якою передбачено право на справедливий суд, не встановлено вимоги до держав-учасниць засновувати апеляційні або касаційні суди; там, де такі суди існують, гарантії, що містяться у вказаній статті, повинні відповідати також і забезпеченню ефективного доступу до цих судів (§ 25 рішення у справі «*Delcourt v. Belgium*» від 17 січня 1970 року та § 65 рішення у справі «*Hoffmann v Germany*» від 11 жовтня 2001 року). Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях також неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (§ 57 рішення у справі «*Ashingdane v. the United Kingdom*» від 28 травня 1985 року, § 96 рішення у справі «*Krombach v. France*» від 13 лютого 2001 року).

Конституційний Суд України виходить із того, що законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя, в тому числі права на свободу, захисту цих прав і свобод від порушень і протиправних посягань, а також від помилкових і неправосудних судових рішень. Механізм виправлення помилок суду першої інстанції апеляційним судом має відповідати критеріям і вимогам ефективності.

На думку Конституційного Суду України, обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом, має гарантувати особі ефективну реалізацію права на судовий захист задля досягнення цілей правосуддя, забезпечуючи захист інших конституційних прав і свобод такої особи. Обмеження доступу до суду апеляційної інстанції, як складової права на судовий захист, можливе лише з обов'язковим дотриманням

конституційних норм і принципів, а саме пріоритетності захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, а також принципу верховенства права, відповідно до якого держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду, яка забезпечить ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема дасть можливість відновлювати порушені права і свободи особи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки суду першої інстанції.

2.4. Підстави та порядок застосування примусових заходів, які обмежують конституційне право людини на свободу та особисту недоторканність, зокрема у кримінальному провадженні, закріплені у Кодексі.

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

З метою досягнення завдань кримінального провадження та для належного здійснення правосуддя у справах про вчинення кримінального правопорушення у Кодексі передбачено заходи забезпечення кримінального провадження, до яких належить, зокрема, тримання під вартою, обвинуваченого під вартою (статті 131, 176, 183 Кодексу).

Тримання під вартою є найбільш суворим запобіжним заходом, пов'язаним з обмеженням конституційного права особи на свободу, який полягає в примусовій ізоляції підозрюваного, обвинуваченого шляхом поміщення його в установу тримання під вартою на певний строк із підпорядкуванням режиму цієї установи.

Згідно з частиною першою статті 183 Кодексу тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 Кодексу. До цих ризиків належать

такі спроби підозрюваного, обвинуваченого, як переховування від органів досудового розслідування та/або суду; знищення, переховування або спотворення будь-яких речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконний вплив на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджання кримінальному провадженню іншим чином; вчинення іншого кримінального правопорушення чи продовження кримінального правопорушення, у якому особа підозрюється, обвинувачується.

Слідчий суддя, суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову в застосуванні запобіжного заходу, якщо під час розгляду клопотання прокурор не доведе: наявності обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; наявності достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 Кодексу, і на які вказує слідчий, прокурор; недостатності застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні (частини перша, друга статті 194 Кодексу).

Звертаючись до суду з клопотанням про продовження строків тримання під вартою, слідчий, прокурор має викласти обставини, які свідчать про те, що заявлений ризик не зменшився або з'явилися нові ризики, які виправдовують продовження тримання особи під вартою, та обставини, які перешкоджають завершенню досудового розслідування до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою (частина третя статті 199 Кодексу).

Під час досудового розслідування ухвали слідчого судді про продовження строку тримання під вартою можуть бути оскаржені в апеляційному порядку (пункт 3 частини першої статті 309 Кодексу); на стадії провадження в суді першої інстанції такі ухвали окремому оскарженню не підлягають, заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на судові рішення (частина друга статті 392 Кодексу).

Конституційний Суд України бере до уваги Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року № Rec(2006)13 державам-членам щодо застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, умов, в яких воно має відбуватися, та про заходи забезпечення гарантій проти зловживань, якими визначено детальні стандарти щодо права на

оскарження: «18. Будь-яка особа, що її утримують під вартою, як і будь-хто, щодо кого ухвалюється рішення стосовно продовження такого утримання або стосовно альтернативних заходів, повинна мати право оскаржити таке рішення та по ухваленні цього рішення повинна бути поінформованою про наявність такого права. 19. [1] Утримувана під вартою особа повинна мати самостійне право невідкладно звернутись до суду в питанні правомірності утримання її під арештом. [2] Це право може бути забезпечено у спосіб періодичного перегляду питання про утримання під вартою, що дозволяє порушити будь-яку проблему, пов'язану з таким зверненням».

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) в ухваленому на 118-му пленарному засіданні Резюме *amicus curiae* від 18 березня 2019 року № 939/2018 (CDL-AD(2019)001) (далі — Резюме) зазначила, що «національний (конституційний) законодавець може передбачити можливість апеляційного оскарження тимчасових заходів, як наприклад, тримання під вартою за рішенням суду першої інстанції та надати апеляційному органу повноваження вирішити це питання» (§ 49).

Розглядаючи питання, чи таке апеляційне оскарження має вирішуватись невідкладно або ж з підстав процесуальної ефективності в його розгляді може бути затримка поки не буде вирішено справу по суті, Венеційська Комісія, спираючись на панівну практику європейських держав, вважає бажаним, щоб окреме апеляційне оскарження було вирішене негайно з огляду на таке: «на відміну від розгляду клопотань щодо звільнення, поданих пізніше, розгляд апеляційної скарги іншим суддею — що не брав участі в ухваленні рішення про тримання під вартою й через це позбавлений упередженості на користь такого рішення — надає можливість виправити помилки, які могли бути допущено при ухваленні рішення про тримання під вартою підозрюваного або про подовження такого тримання»; «у питаннях такої ваги, як позбавлення волі, кращим є додатковий завчасний контроль, аніж контроль *ex-poste*, можливість якого наставатиме тоді, коли звільнення вже є неможливим, а його наслідком може бути лише відшкодування» (§ 50 Резюме).

На думку Венеційської Комісії, для того, щоб такі апеляційні оскарження не спричинили уповільнення судочинства й тим самим не призвели до процесуальності неефективності, законодавець може стосовно них запровадити суворі часові обмеження (§ 51 Резюме).

У частині другій статті 392 Кодексу зазначено, що ухвали, постановлені під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судових рішень, передбачених частиною першою цієї статті, окремому оскарженню не підлягають, крім випадків, визначених Кодексом; заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на судові рішення, передбачене частиною першою статті 392 Кодексу. Таким чином в оспорюваних положеннях Кодексу фактично встановлено, що право на апеляційне оскарження ухвали про продовження строку тримання під вартою у суді першої інстанції може бути реалізовано лише з відстрочкою на невизначений термін до оскарження рішення у справі.

Конституційний Суд України вважає, що неможливість своєчасного апеляційного перегляду рішення суду першої інстанції про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою унеможлиблює ефективну та оперативну (дієву) перевірку правомірності обмеження конституційного права особи на свободу на стадії судового розгляду. Неможливість оскарження особою чи її захисником в апеляційному порядку ухвали суду про продовження строку тримання під вартою створює умови, за яких помилкове рішення суду першої інстанції, чинне протягом тривалого часу, може призвести до тяжких невідворотних наслідків для зазначеної особи у вигляді безпідставного обмеження її конституційного права на свободу.

Надання особі права на апеляційний перегляд судового рішення про продовження строку тримання під вартою під час судового провадження є проявом гарантії виконання державою міжнародних зобов'язань зі створення умов із забезпечення кожному підозрюваному, обвинуваченому (підсудному) дієвого юридичного засобу захисту його конституційних прав і свобод відповідно до міжнародних стандартів, потрібною гарантією відновлення порушених прав, свобод і інтересів людини, додатковим механізмом усунення помилок, допущених судом першої інстанції під час розгляду кримінальних справ до ухвалення рішення по суті.

Наведене узгоджується з частиною четвертою статті 5 Конвенції щодо права кожного, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, ініціювати провадження, в якому суд без зволікання має встановити законність затримання та прийняти рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним. Крім того, можливість апеляційного оскарження та

перегляду апеляційним судом рішення про тримання під вартою, ухваленого судом першої інстанції, має на меті, насамперед, уникнення свавільного позбавлення свободи.

Конституційний Суд України також зазначає, що положення статей 3, 21, 29 Конституції України у системному зв'язку з частиною першою її статті 55 зобов'язують орган законодавчої влади при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність, з обов'язковим збереженням справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, дотриманням вимог процесуальної дієвості, ефективності, швидкості процесу тощо.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою не гарантують особі ефективної реалізації її конституційного права на судовий захист, не відповідають критеріям справедливості та співмірності (пропорційності), не забезпечують справедливого балансу інтересів особи та суспільства, а тому суперечать вимогам статей 1, 3, 8, 21, 29, частини першої статті 55 Основного Закону України.

3. Відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кодексу, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням, а також запровадити такий механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження

та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 55, 56, 61, 65, 66, 84, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті.

2. Зобов'язати Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кримінального процесуального кодексу України, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 4-r/2019 in the case upon the constitutional complaint of Viktor Hluschenko regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 392.2 of the Code of Criminal Procedure

Citizen of Ukraine V. Hluschenko appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a complaint to declare the provisions of Article 392.2 of the Code of Criminal Procedure (hereinafter referred to as the Code), which do not provide for a possibility of a separate challenge in appeal of court rulings extending the detention period, ruled during the court proceedings in the court of first instance before the adoption of the court decision on the merits as such that do not conform to the Constitution (unconstitutional).

The Constitutional Court of Ukraine proceeds from the fact that Ukraine, as a law-based state, has the priority of guaranteeing human and citizens' rights and freedoms. To this end, the state is obliged to introduce legal regulation that conforms to the constitutional norms and principles necessary to ensure the implementation of the rights and freedoms of each individual and their effective renewal. At the same time, separate constitutional values, in particular the inviolability of an individual as a guarantee against encroachment on the rights and freedoms of others, primarily the fundamental right to liberty, require enhanced guarantees of their protection.

The Constitutional Court notes that the right to liberty and personal immunity may be limited, but such a restriction should be exercised in compliance with the constitutional guarantees of the protection of human and citizens' rights and freedoms, the principles of justice, equality and proportionality, with a fair balance of interests of the individual and the society, on the basis and in accordance with the procedure established by the laws, taking into account acts of international law, positions of the European Court of Human Rights, by a motivated court decision, adopted in a fair trial.

According to the Constitutional Court of Ukraine, ensuring the right to appeal the case provided for in Article 129.2.8 of the Constitution should be understood as the guaranteed right to review the case of an individual as a whole by the court of appeal, which corresponds to the obligation of this court to review the case on the merits in the manner of comprehensive, complete, objective and direct examination of the evidence, with account of the arguments and requirements of the appeal, and verify the legality and substantiation

of the decision of the court of first instance. Ensuring the right to appeal the case — one of the constitutional principles of judicial proceedings — is aimed at guaranteeing an effective judicial protection of human rights and freedoms with simultaneous respect of the constitutional requirements regarding reasonable time periods for reviewing a case, the independence of a judge, the mandatory nature of judicial decision, etc.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the scope of the right to appeal the case, as determined by law, should guarantee the effective implementation of the right of the individual to judicial protection in order to achieve the objectives of justice, while protecting other constitutional rights and freedoms of such individual. Restrictions on access to the court of appeal as a part of the right to judicial protection are possible only with the obligatory observance of the constitutional norms and principles, namely the priority of the protection of the fundamental human and citizens' rights and freedoms, as well as the principle of the rule of law, according to which the state has to introduce such an appeal review procedure, which will ensure the effectiveness of the right to judicial protection at this stage of the trial, in particular, will provide for a possibility to restore violations of the rights and freedoms of the individual and to prevent, as far as possible, the negative individual consequences of a possible mistake of the court of first instance.

The grounds and procedure for the application of compulsory measures that restrict the constitutional right of an individual to liberty and personal integrity, in particular in criminal proceedings, are enshrined in the Code.

Keeping in custody is one of the most severe preventive measure related to the restriction of the constitutional right of an individual to liberty, which implies the forced isolation of a suspect, accused by placing him/her in a detention facility for a certain period with subordination to the regime of the institution.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the impossibility of a timely appeal review of a decision of the court of first instance on the prolongation of a preventive measure in the form of detention prevents an effective and operative (efficient) review of the legitimacy of limiting the constitutional right of an individual to freedom at the trial stage. The impossibility of challenging by an individual or his/her counsel in an appeal the court ruling to extend the detention period creates conditions under which an erroneous decision of the court of first instance valid for a long time may lead

to serious inevitable consequences for the said person in the form of an unjustified restriction of his/her constitutional right to liberty.

Granting the person the right to appeal a court decision on the extension of the detention period during the trial is a manifestation of the guarantee of the fulfilment by the state of the international obligations to create conditions for ensuring that each suspect, accused (defendant) has an effective legal remedy to protect his/her constitutional rights and freedoms in accordance with the international standards, a necessary guarantee of the restoration of the violated rights, freedoms and human rights, an additional mechanism for eliminating errors made by the court of first instance when considering criminal cases before making a decision on the merits.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) the provisions of Article 392.2 of the Code of Criminal Procedure regarding the impossibility of a separate challenge in appeal of court rulings extending the detention period, ruled during the court proceedings in the court of first instance before the adoption of the court decision on the merits and to oblige the Verkhovna Rada to bring the normative regulation, established by Article 392.2 of the Criminal Procedure Code, in accordance with the Constitution and this Decision.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-zp dated November 25, 1997;
- No. 9-zp dated December 25, 1997;
- No. 3-rp/2003 dated January 2, 2003;
- No. 11-rp/2007 dated December 11, 2007;
- No. 26-rp/2009 dated October 19, 2009;
- No. 10-rp/2011 dated October 11, 2011;
- No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016;
- No. 1-r/2017 dated November 23, 2017.

Judgments of the European Court of Human Rights:

- «Delcourt v. Belgium» of 17 January 1970;
 - «Ashingdane v. the United Kingdom» of 28 May 1985;
 - «Krombach v. France» of 13 February 2014;
 - «Garkavyi v. Ukraine» of 18 February 2010;
 - «Hoffmann v. Germany» of 11 October 2001.
- 1948 Universal Declaration of Human Rights,

1966 International Covenant on Civil and Political Rights,

The Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, adopted by the General Assembly of the United Nations in 1985,

2000 Charter of Fundamental Rights of the European Union,

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. Rec(2006)13, dated September 27, 2006 to Member States on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse.

Amicus Curiae Brief of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) No. 939/2018 CDL-AD(2019)001 adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session on March 18, 2019.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Lytvynov and I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою Глушенка Віктора Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 392
Кримінального процесуального кодексу України**

Конституційний Суд України 13 червня 2019 року ухвалив Рішення № 4-р/2019 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс) «щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті» (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

При ухваленні Рішення Конституційний Суд України виходив з такого:

— «окрім конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посиленних гарантій їх захисту» (третє речення абзацу шостого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення);

— «право на свободу та особисту недоторканність може бути обмежене, однак таке обмеження має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, принципів справедливості, рівності та домірності (пропорційності), із забезпеченням справедливого балансу інтересів особи та суспільства, на підставі та в порядку, визначених законами України, з урахуванням актів міжнародного права, позицій Європейського суду з прав людини, за вмотивованим рішенням суду, прийнятим в порядку справедливої судової процедури» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення);

— «законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя, в тому числі права на свободу» (перше речення

абзацу сімнадцятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Базуючись на наведеному та враховуючи такі акти «м'якого права», як Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року № Rec(2006)13 та Резюме *amicus curiae* Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) від 18 березня 2019 року № 939/2018 (CDL-AD(2019)001), у яких зазначено про доцільність впровадження у національне законодавство апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції про тримання особи під вартою, Конституційний Суд України у Рішенні дійшов таких висновків:

— «в оспорюваних положеннях Кодексу фактично встановлено, що право на апеляційне оскарження ухвали про продовження строку тримання під вартою у суді першої інстанції може бути реалізовано лише з відстрочкою на невизначений термін до оскарження рішення у справі» (друге речення абзацу тринадцятого підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «неможливість своєчасного апеляційного перегляду рішення суду першої інстанції про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою унеможливорює ефективну та оперативну (дієву) перевірку правомірності обмеження конституційного права особи на свободу на стадії судового розгляду. Неможливість оскарження особою чи її захисником в апеляційному порядку ухвали суду про продовження строку тримання під вартою створює умови, за яких помилкове рішення суду першої інстанції, чинне протягом тривалого часу, може призвести до тяжких невідворотних наслідків для зазначеної особи у вигляді безпідставного обмеження її конституційного права на свободу» (абзац чотирнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «можливість апеляційного оскарження та перегляду апеляційним судом рішення про тримання під вартою, ухваленого судом першої інстанції, має на меті, насамперед, уникнення свавільного позбавлення свободи» (друге речення абзацу шістнадцятого підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «положення статей 3, 21, 29 Конституції України у системному зв'язку з частиною першою її статті 55 зобов'язують орган законодавчої влади при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку

будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність, з обов'язковим збереженням справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, дотриманням вимог процесуальної дієвості, ефективності, швидкості процесу тощо» (абзац сімнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

– «положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою не гарантують особі ефективної реалізації її конституційного права на судовий захист, не відповідають критеріям справедливості та співмірності (пропорційності), не забезпечують справедливого балансу інтересів особи та суспільства, а тому суперечать вимогам статей 1, 3, 8, 21, 29, частини першої статті 55 Основного Закону України» (абзац вісімнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

Категорично не погоджуючись із визнанням неконституційним оспорюваного положення Кодексу та релевантною аргументацією Рішення, вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 392 Кодексу «щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті».

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

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

За юридичними позиціями Конституційного Суду України конституційне право людини на судовий захист є гарантією усіх прав і свобод людини і громадянина (абзац дев'ятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003); кожен під час розгляду будь-якої справи, в тому числі кримінальної, щодо діяння, у вчиненні якого обвинувачується, має право на правосуддя, яке відповідало б вимогам справедливості (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини

Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004); суди здійснюють правосуддя з метою забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009).

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

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

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

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

На мою думку, право на апеляційний перегляд справи, передбачене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, необхідно розуміти як гарантоване право на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції

по суті. Водночас вказаний конституційний припис не позбавляє законодавця права передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що ухвалюється судом першої інстанції у процесі розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на таке оскарження. Проте встановлені обмеження чи заборона не мають бути свавільними та несправедливими, а повинні переслідувати легітимну мету, бути пропорційними й обґрунтованими, не порушувати саму суть права на судовий захист.

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

Таким чином, закріплення права на апеляційний перегляд справи як конституційної засади судочинства спрямоване на забезпечення розумних строків розгляду справи судом (пункт 7 частини другої статті 129 Основного Закону України), оскільки апеляційний перегляд будь-якого процесуального судового рішення, яким справа не вирішується по суті, може призвести до затягування судового процесу.

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

Кримінальне провадження — це досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність (пункт 10 частини першої статті 3 Кодексу). Судове провадження — це кримінальне провадження у суді першої інстанції, яке включає підготовче судове провадження, судовий розгляд і ухвалення та проголошення судового рішення, провадження з перегляду судових рішень в апеляційному, касаційному порядку, а також за нововиявленими або виключними обставинами (пункт 24 частини першої статті 3 Кодексу).

За статтею 131 Кодексу з метою досягнення дієвості кримінального провадження застосовуються заходи забезпечення кримінального провадження, до яких, зокрема, належать запобіжні заходи (частина перша, пункт 9 частини другої).

Тримання під вартою є найбільш суворим запобіжним заходом, пов'язаним із позбавленням особи свободи, який полягає в примусовій ізоляції підозрюваного, обвинуваченого шляхом поміщення його в установу тримання під вартою на певний строк із підпорядкуванням режиму цієї установи (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Під час досудового розслідування запобіжні заходи застосовуються слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, а під час судового провадження — судом за клопотанням прокурора (частина четверта статті 176 Кодексу).

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

кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

Тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 Кодексу (частина перша статті 183 Кодексу).

Згідно зі статтею 194 Кодексу слідчий суддя, суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову в застосуванні запобіжного заходу, якщо під час розгляду клопотання прокурор не доведе наявності обставин, які свідчать про: наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; наявність достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 Кодексу, і на які вказує слідчий, прокурор; недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні (частини перша, друга).

В ухвалі про застосування запобіжного заходу слідчий суддя, суд зазначає відомості про: кримінальне правопорушення (його суть і правову кваліфікацію із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність), у якому підозрюється, обвинувачується особа; обставини, які свідчать про існування ризиків, передбачених статтею 177 Кодексу; обставини, які свідчать про недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризикам, передбаченим статтею 177 Кодексу; посилання на докази, які обґрунтовують ці обставини; запобіжний захід, який застосовується (частина перша статті 196 Кодексу).

Строк дії ухвали слідчого судді, суду про тримання під вартою або продовження строку тримання під вартою не може перевищувати шістдесяті днів (частина перша статті 197 Кодексу).

За статтею 200 Кодексу прокурор, слідчий за погодженням з прокурором має право звернутися до слідчого судді, суду із клопотанням про зміну запобіжного заходу; у клопотанні про зміну запобіжного заходу обов'язково зазначаються обставини, які: виникли після прийняття попереднього рішення про застосування запобіжного заходу; існували під час прийняття попереднього рішення про застосування запобіжного заходу, але про які слідчий, прокурор на той час не знав і не міг знати (частини перша, друга).

Відповідно до статті 201 Кодексу підозрюваний, обвинувачений, до якого застосовано запобіжний захід, його захисник, має право подати до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого здійснюється досудове розслідування, клопотання про зміну запобіжного заходу; слідчий суддя, суд зобов'язаний розглянути клопотання підозрюваного, обвинуваченого протягом трьох днів з дня його одержання; слідчий суддя, суд має право залишити без розгляду клопотання про зміну запобіжного заходу, подане раніше тридцяти днів з дня постановлення попередньої ухвали про застосування, зміну або відмову у зміні запобіжного заходу, якщо у ньому не зазначені нові обставини, які не розглядалися слідчим суддею, судом (частини перша, четверта, п'ята).

У разі постановлення слідчим суддею, судом ухвали про відмову у продовженні строку тримання під вартою, про скасування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або його зміну на інший запобіжний захід, про звільнення особи з-під варти або у випадку закінчення строку дії ухвали слідчого судді, суду про тримання під вартою підозрюваний, обвинувачений повинен бути негайно звільнений, якщо в уповноваженої службової особи місця ув'язнення, під вартою в якому він перебуває, відсутнє інше судове рішення, що набрало законної сили і прямо передбачає тримання цього підозрюваного, обвинуваченого під вартою (частина п'ята статті 202 Кодексу).

У підготовчому провадженні суд має перевірити обґрунтованість застосування запобіжного заходу щодо обвинуваченого, пов'язаного з обмеженням його права на свободу та особисту недоторканність, та прийняти вмотивоване рішення, незважаючи на те, чи закінчився строк дії ухвали слідчого судді, постановленої на стадії досудового розслідування про обрання такого запобіжного заходу (друге речення абзацу восьмого пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017). Під час підготовчого судового засідання суд за клопотанням учасників судового провадження має право обрати, змінити чи скасувати заходи забезпечення кримінального провадження, в тому числі запобіжний захід, обраний щодо обвинуваченого; при розгляді таких клопотань суд додержується правил, передбачених розділом II «Заходи забезпечення кримінального провадження» Кодексу (частина третя статті 315 Кодексу).

Згідно зі статтею 331 Кодексу під час судового розгляду суд за клопотанням сторони обвинувачення або захисту має право

своєю ухвалою змінити, скасувати або обрати запобіжний захід щодо обвинуваченого (частина перша); вирішення питання судом щодо запобіжного заходу відбувається в порядку, передбаченому главою 18 «Запобіжні заходи, затримання особи» Кодексу (частина друга); незалежно від наявності клопотань суд зобов'язаний розглянути питання доцільності продовження тримання обвинуваченого під вартою до спливу двомісячного строку з дня надходження до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи з дня застосування судом до обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; за наслідками розгляду питання суд своєю вмотивованою ухвалою скасовує, змінює запобіжний захід у вигляді тримання під вартою або продовжує його дію на строк, що не може перевищувати двох місяців; до спливу продовженого строку суд зобов'язаний повторно розглянути питання доцільності продовження тримання обвинуваченого під вартою, якщо судове провадження не було завершено до його спливу (частина третя).

Зі змісту частини другої статті 392 Кодексу вбачається, що ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановлені під час судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, окремому апеляційному оскарженню не підлягають, заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на рішення, ухвалене судом першої інстанції по суті.

З аналізу вказаних положень Кодексу випливає, що на стадії судового провадження забезпечується своєчасний та періодичний судовий контроль щодо законності, доцільності та обґрунтованості застосування такого запобіжного заходу, як тримання під вартою (продовження строку його дії), що виключає можливість свавільного обмеження конституційного права людини на свободу та особисту недоторканність у процесі кримінального провадження. На цій стадії кримінального провадження також існує можливість зміни запобіжного заходу у виді тримання під вартою за клопотаннями сторін захисту й обвинувачення. Однак під час судового провадження ухвала суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою окремому апеляційному оскарженню не підлягає.

При дослідженні оспорюваного положення частини другої статті 392 Кодексу необхідно виходити з того, що ухвала суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою,

постановлена на стадії судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, не перешкоджає подальшому розгляду справи та не визначена законодавцем як така, що підлягає апеляційному оскарженню окремо від рішення, ухваленого судом першої інстанції по суті. Саме тому перегляд такої ухвали не може вважатися переглядом справи у розумінні пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, яким гарантовано забезпечення права на апеляційний перегляд справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Вказаний конституційний припис надає законодавцю певну свободу розсуду: або передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що ухвалюється судом у процесі розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на таке оскарження. Проте встановлені обмеження чи заборона не можуть бути свавільними та несправедливими, а повинні переслідувати легітимну мету, бути пропорційними і не порушувати саму суть права на судовий захист.

Положенням частини другої статті 392 Кодексу встановлено обмеження права на апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановленої на стадії судового провадження до ухвалення судового рішення по суті. Водночас оспорюваним положенням Кодексу передбачено можливість включення заперечень проти такої ухвали до апеляційної скарги на ухвалене судове рішення по суті.

Легітимна мета зазначеного законодавчого регулювання пояснюється необхідністю виконання завдань кримінального провадження, до яких можна віднести захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого судового розгляду та вирішення справи у розумні строки. При цьому істотно важливим є захист прав, свобод та законних інтересів не тільки підозрюваного, обвинуваченого (зокрема, їхнього права на свободу), а й суспільства, держави та інших учасників кримінального провадження (особливо потерпілого та цивільного позивача, яким кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, і які можуть поновити свої права не раніше, ніж справу буде вирішено по суті).

Зі змісту Конституції України випливає, що завдання кримінального провадження засновані на принципах правової держави (стаття 1), «людиноцентризму» (статті 3, 21), верховенства

права (стаття 8), а також на приписах щодо незалежності судді при здійсненні правосуддя та розумних строків розгляду справи судом (стаття 129).

До того ж встановлене законодавче обмеження апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановленої на стадії судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, є пропорційним та не порушує саму суть права на судовий захист. Так, на цій стадії кримінального провадження існує дієвий періодичний судовий контроль стосовно доцільності, обґрунтованості та законності тримання обвинуваченого під вартою, а також можливість для сторін кримінального провадження ініціювати питання щодо зміни або скасування цього запобіжного заходу. Натомість відсутність процедури «миттєвого» апеляційного оскарження ухвал суду, які постановлені під час судового провадження до винесення вироку, дозволяє забезпечити ефективне, повне, неупереджене вирішення судом справи по суті упродовж розумного строку. Законодавець також додержав необхідного балансу між охороною прав, свобод та законних інтересів усіх учасників кримінального процесу і захистом особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Підсумовуючи викладене, дотримуюся думки, що положення частини другої статті 392 Кодексу «щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті» не суперечить вимогам статей 1, 3, 8, 21, 29, 55, 129 Конституції України.

Отже, на мій погляд, положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою є таким, що відповідає Конституції України (є конституційним).

4. Відповідно до частини першої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Найважливішою ознакою суду є його незалежність та безсторонність (абзац сьомий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

За практикою Європейського суду з прав людини для визначення того, чи можна вважати суд незалежним, слід звернути

увагу, серед іншого, на питання, чи існують ознаки незалежності такого органу; щодо питання безсторонності існують два критерії: суб'єктивний та об'єктивний; по-перше, суд має бути безстороннім із суб'єктивної точки зору, тобто жоден з членів суду не має проявляти будь-яку особисту прихильність або упередженість чи зацікавленість; якщо немає доказів протилежного, діє презумпція особистої безсторонності; по-друге, суд має також бути безстороннім з об'єктивної точки зору, тобто забезпечувати достатні гарантії для виключення будь-якого обґрунтованого сумніву з цього приводу (пункти 125, 126 рішення від 6 жовтня 2011 року у справі «Агрокомплекс проти України»).

Згідно зі статтею 90 Кодексу рішення національного суду, яке набрало законної сили і яким встановлено порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих Конституцією України, має преюдиціальне значення для суду, який вирішує питання про допустимість доказів.

Конституційний Суд України у Рішенні визначив, що «Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кодексу, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням, а також запровадити такий механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини).

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018, рішення Конституційного Суду України є обов'язковими та остаточними, тому після їх опублікування викладені в них юридичні позиції Конституційного Суду України, перебуваючи у нормативній єдності з витлумаченими в цих рішеннях положеннями Конституції України, стають безпосередніми регуляторами суспільних відносин, зокрема визначають зміст та обсяг конституційних прав і свобод (абзац другий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, до приведення законодавчого регулювання, встановленого частиною другою статті 392 Кодексу, у відповідність із Рішенням право на апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою,

постановленої під час судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, має бути гарантоване на підставі Рішення.

Водночас з відповідних положень Кодексу випливає, що, переглядаючи ухвалу суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, апеляційний суд оцінює докази щодо обґрунтованості продовження строку тримання під вартою та за результатами такої оцінки може дійти висновку про відсутність обґрунтованої підозри у вчиненні обвинуваченим кримінального правопорушення і тим самим констатувати наявність порушення його конституційного права на свободу, що матиме преюдиціальне значення для суду першої інстанції, який вирішує питання про допустимість доказів. Без сумніву, наведене істотно впливатиме як на суб'єктивну, так і на об'єктивну безсторонність суду першої інстанції при ухваленні ним остаточного судового рішення по суті.

Отже, визнання неконституційним положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою посягає на незалежність та безсторонність суду першої інстанції, а відтак і на право на судовий захист, гарантоване частиною першою статті 55 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою Глушенка Віктора Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 392
Кримінального процесуального кодексу України**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 у справі за конституційною скаргою Глушенка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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 концепції та резолютивної частини Рішення.

I. Заперечення щодо концепції Рішення

I.1. Доктринальні вади Рішення

I.1.1. Розуміння апеляції

Конституційний Суд України стверджує, що «положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою не гарантують особі ефективної реалізації її конституційного права на судовий захист, не відповідають критеріям справедливості та співмірності (пропорційності), не забезпечують справедливого балансу інтересів особи та суспільства» (абзац вісімнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Таким чином, Конституційний Суд України розширив права обвинувачених, дозволивши апеляційне оскарження ухвал про продовження строку тримання під вартою.

Таким підходом Конституційний Суд України, з одного боку, підвищив роль та відповідальність судів у сфері обмеження свободи, з іншого — розпочав дискусію про межі та обсяг апеляційного оскарження після змін, внесених до Конституції України у 2016 році.

Назвати такий початок вдалим важко. Насамперед підхід, застосований у Рішенні, коли право на апеляційне оскарження і право на судовий захист фактично ототожнюються, не є продуктивним з огляду на ряд аргументів.

По-перше, апеляція не є абсолютною та необмеженою, оскільки існують випадки, коли її застосування неможливе фізично, адже події відбуваються у просторі і часі, а процеси повинні синхронізуватись. Тобто апеляція має певні межі і Конституційний Суд України повинен був встановити такі межі для цього випадку, однак не зробив цього.

Свобода є фундаментальною цінністю. Проте погляд на свободу як на абсолютну доміную, коли ігнорується ряд інших казуальних аспектів, зокрема особливості процедури, можливість паралельних засобів захисту, встановлення компенсацій, є надто звulьгаризованим.

Рішення спричинить масу проблем у правозастосовній практиці, в усякому разі до того моменту, поки не будуть внесені відповідні зміни у законодавство України. Апеляційні суди наразі змушені приймати скарги на ухвали про продовження строку тримання під вартою. Багато питань, пов'язаних з такими ухвалами, перебувають за межами нормативного регулювання, наприклад: на якому етапі допустиме подання апеляційної скарги; проблема перегляду обставин, зібраних до винесення відповідної ухвали; проблема упередженості при формуванні колегій для розгляду ухвал; проблема строків розгляду таких ухвал тощо. До речі, остання з проблем еventуально загрожує перетворити такий процес оскарження у безкінечний.

Тобто Конституційний Суд України не до кінця вирішив одну проблему і при цьому створив декілька нових.

I.I.II. Підміна функціональної компоненти. Тлумачення замість визначення конституційності

Конституційний Суд України так і не зміг визначити в Рішенні, у чому власне полягає проблема і якими засобами її слід вирішувати. Про це свідчить пункт 1 резолютивної частини Рішення, в якому визнається неконституційним «положення

частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті».

Конституційний Суд України визнав неконституційним положення, яке не зазначене в законі.

При цьому слід розуміти, що в самій нормі не змінюється нічого. Тобто вона залишається такою ж. А такий варіант можливий лише у випадку офіційного тлумачення норми. Неконституційність означає зникнення норми або її частини, або нормативного акта в цілому. Таким чином, Конституційний Суд України винайшов формулу, за якою лише тлумачення норми *de facto* застосовується для того, щоб визнати не саму норму неконституційною, а «механізм», передбачений законодавцем. Тож, як було сказано, норма залишається незмінною. У Рішенні саме й сказано про необхідність запровадити «механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Застосування подібного підходу в принципі дозволяє визнати будь-яку норму неконституційною незалежно від того, є вона насправді неконституційною чи ні. Власне наведений підхід — це щось середнє між офіційним тлумаченням, упорядкуванням правозастосовної практики, що є прерогативою Верховного Суду, та законотворчістю — загалом антитеза конституційному контролю.

Така логіка Конституційного Суду України свідчить про те, що у вказаній справі визначалась не стільки конституційність норми, скільки здійснювалось її тлумачення. Тобто відбулась функціональна підміна повноважень.

Чому так відбулось?

Проблема, яка має місце, може бути вирішена не за допомогою засобів конституційного контролю, а лише законодавчим шляхом. Власне Конституційний Суд України і сказав про це у вже цитованому абзаці другому пункту 3 мотивувальної частини Рішення.

Цілком можливо, що підхід законодавця до вирішення цього питання неоднозначний, як і цілком можливе більш досконале врегулювання цих відносин на законодавчому рівні. Проте неоднозначне не означає неконституційне.

З огляду на наведене, можна стверджувати, що Конституційний Суд України, можливо, знайшов проблему, однак вона не може бути вирішена за допомогою засобів конституційного контролю. Це прерогатива суб'єктів законодавчої ініціативи, яких, по суті, Конституційний Суд України підмінив.

II. Заперечення резолютивної частини Рішення

Таким чином, обраний концептуально-доктринальний підхід не дозволяє встановити конституційність або неконституційність оспорюваної норми.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг)

м. Київ
13 червня 2019 року
№ 5-р/2019

Справа № 1-17/2018(5133/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шапгали Наталі Костянтинівни — головуючої, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гультя** 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, **Туницького** Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня

2016 року № 1540–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 51, ст. 833).

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII (далі — Закон № 1540).

Автори клопотання стверджують, що Закон № 1540, який визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі — Комісія), її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення, порушує конституційні принципи поділу державної влади, законності, права і свободи людини і громадянина, основи економічної та податкової політики, правосуддя. На думку суб'єкта права на конституційне подання, передбачений у Законі № 1540 порядок підготовки та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів будь-яких актів Кабінету Міністрів України є неконституційним, оскільки, по суті, закріплює перебирання Комісією на себе повноважень інших суб'єктів державної влади. У зв'язку з цим народні депутати України вважають, що окремі положення Закону № 1540 суперечать статтям 6, 8, 19, 36, 42, 43, 85, 92, 93, 96, 102, 113, 116, 129¹ Конституції України.

2. Колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 23 березня 2017 року відкрила конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону № 1540. У частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзацу другого частини третьої статті 5,

частини другої статті 6, пункту 1 частини другої статті 7, абзацу другого частини сьомої статті 8, пункту 3 частини другої статті 9, частин першої, другої, третьої статті 11, частин другої, третьої, четвертої статті 12, статті 13, пунктів 2, 7 частини четвертої, частини шостої статті 14 Закону № 1540 та Закону № 1540 в цілому Конституційний Суд України Ухвалою від 4 квітня 2017 року № 4-у/2017 відмовив у відкритті конституційного провадження у справі.

3. Вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних положень Закону № 1540, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. За Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5).

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Юридичним вираженням суверенної волі Українського народу є Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від його імені (преамбула Конституції України). Основний Закон України як акт установчої влади, що належить народу, визначає, зокрема, засади державного устрою, принципи здійснення державної влади, систему і межі компетенції органів державної влади, механізм реалізації державно-владних повноважень. Важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу. Закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким народ здійснює владу через органи державної влади, означає, що лише народ у Конституції

України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені.

Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: 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 (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення.

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

3.2. Для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод

людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України.

У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а які з них належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, чітко визначено суб'єктів і порядок формування кожного органу державної влади, сферу його діяльності та/або предмет відання.

Закріплення такої гнучкої, але водночас чітко визначеної системи органів державної влади зумовлене необхідністю задоволення потреб державного та суспільного життя країни, які постійно змінюються, і забезпечення цілісності внутрішньої структури держави.

Визначення в Конституції України найменування органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможливорює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України. Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, в якому вказано, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити

зміни до Конституції України, зокрема до її статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Отже, утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України.

Правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності.

3.3. За змістом Конституції України, крім органів державної влади, обов'язкове існування і найменування яких безпосередньо визначено Основним Законом України, у системі органів державної влади можуть бути утворені:

— міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (пункт 9¹ статті 116). При цьому не можуть бути змінені назви та основне цільове призначення тих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, назви яких прямо чи опосередковано вказані у Конституції України (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003);

— суди (законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя) (частина друга статті 125). При цьому не допускається створення надзвичайних та особливих судів (частина шоста статті 125);

— органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (відповідно до закону в системі правосуддя) (частина десята статті 131).

Таким чином, Конституцією України передбачено систему органів державної влади, яка може коригуватися уповноваженими суб'єктами лише у конституційно визначених межах. Утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією України порядку можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Крім органів державної влади, Конституція України передбачає можливість створення відповідних органів і служб для забезпечення діяльності Верховної Ради України та Президента України.

Так, Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України; для підготовки і попереднього розгляду питань — тимчасові спеціальні комісії; для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, — тимчасові слідчі комісії (частини перша, друга, третя статті 89 Конституції України). За своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003). Це також стосується вказаних тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій.

Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України). Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень (абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004).

3.4. Комісію утворено Указом Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 27 серпня 2014 року № 694 на виконання законів України «Про природні монополії», «Про електроенергетику», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

Верховна Рада України 22 вересня 2016 року прийняла Закон № 1540, яким визначено правовий статус Комісії, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення. Законом № 1540 Комісію виведено з підпорядкування Президента України та наділено статусом постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який здійснює державну владу у визначених законом сферах. Комісія має широке коло завдань, функцій та повноважень щодо державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг (частина перша статті 1 Закону № 1540).

Одним з основних принципів діяльності Комісії є її самостійність і незалежність; під час виконання своїх завдань, функцій та повноважень відповідно до закону Комісія діє самостійно та незалежно від будь-якого іншого органу державної влади, іншого державного органу, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, а також політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів; члени Комісії, інші посадові особи Комісії діють незалежно; будь-які письмові чи усні вказівки, розпорядження, доручення органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів, а також інших осіб, що стосуються виконання членами Комісії, її посадовими особами своїх функцій і повноважень відповідно до закону, є незаконним впливом; органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, суб'єктам господарювання, політичним партіям, громадським об'єднанням, професійним спілкам та їх органам забороняється втручатися у процеси державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (пункт 2 частини першої статті 4, частина перша, абзаци перший, другий частини другої статті 5 Закону № 1540).

Комісія є юридичною особою публічного права, її роботу забезпечують центральний апарат і територіальні органи, на працівників яких поширюється правовий статус державних службовців; Комісія здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Комісія здійснює державне регулювання шляхом, зокрема, нормативно-правового регулювання, ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг, державного контролю та застосування заходів впливу (частини друга, третя статті 1, частина перша статті 2, частина друга статті 3, абзац перший частини четвертої статті 8 Закону № 1540).

За Законом № 1540 Комісія посідає особливе (окреме) місце в системі органів державної влади в Україні. Комісія є незалежною у своїй діяльності, однак подає до Верховної Ради України звіт про діяльність і перебуває у визначеній законом взаємодії із Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади. За структурою Комісія є державним колегіальним органом, що складається з центрального апарату і територіальних органів.

Комісія за своїм статусом і повноваженнями не належить ні до органів законодавчої, ні до органів судової влади. Зі змісту Закону № 1540 випливає, що Комісія також не є міністерством або іншим центральним органом виконавчої влади, які згідно з пунктом 9¹ статті 116 Конституції України можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. Комісія не належить до системи органів виконавчої влади, її роботу не спрямовує і не координує Кабінет Міністрів України, як це встановлено щодо центральних органів виконавчої влади (частина перша статті 113, пункт 9 статті 116 Конституції України). Комісія також не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою при Президентові України, які згідно з пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України він може створити для здійснення своїх повноважень.

Аналіз положень Закону № 1540 дає підстави для висновку про те, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією Комісія має ознаки центрального органу виконавчої влади. У статті 3 Закону № 1540 встановлено, що до повноважень Комісії належить, зокрема, формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізація відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Комісії законом (пункт 3 частини другої); реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг є одним з основних завдань Комісії (пункт 6 частини третьої). Крім того, Комісія бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та центрального водовідведення (пункт 1 частини першої статті 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»), затверджує типовий договір про постачання та розподіл природного газу споживачу та правила надання послуг з постачання електричної енергії (частина четверта статті 19, частина п'ята статті 20 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»).

Водночас окремі повноваження, якими Комісію наділено відповідно до Закону № 1540, зокрема щодо проведення цінової політики у сфері енергетики, Конституцією України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (пункт 3 статті 116 Основного Закону України), а згідно з чинним законодавством формування та реалізація державної політики у певній сфері покладаються на центральні органи виконавчої влади. Так, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої

влади» міністерства України забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; до основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено також здійснення державного нагляду (контролю) (частина друга статті 1, пункт 2 частини першої статті 17).

Конституційний Суд України вважає, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України.

Отже, утворення та функціонування Комісії у статусі постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який їй надано Законом № 1540, суперечить статтям 5, 6, 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України.

Основний Закон України допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Конституції України такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (пункт 9¹ статті 116) із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (пункт 12 частини першої статті 92). Закон України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682–III в первинній редакції встановлював, що національні комісії регулювання природних монополій, у тому числі у сферах передачі та розподілу електричної енергії, транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого постачання теплової енергії (що за Законом № 1540 належить до сфери регулювання Комісії), є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які утворюються та ліквіднуються Президентом України (абзац перший частини першої статті 11). Конституційний Суд України, визнавши у Рішенні від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008 положення Закону України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682–III щодо утворення та ліквідації національних

комісії регулювання природних монополій Президентом України неконституційним, не поставив під сумнів визнання за цими комісіями статусу центральних органів виконавчої влади.

3.5. Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України та Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Так, у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 зазначено, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України; у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 — що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні; у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 — що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався у багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010.

Отже, Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами.

3.6. Відповідно до Закону № 1540 до складу Комісії входять сім членів, у тому числі Голова; призначення на посаду члена Комісії здійснюється за результатами відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади, крім випадків, передбачених Законом № 1540; організацію та проведення конкурсного відбору здійснює Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Комісії (далі — конкурсна комісія), до складу якої входять: 1) дві особи, яких визначає Президент України; 2) дві особи, яких визначає Верховна Рада України: одна особа — за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить розвиток паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості та електроенергетики; одна особа — за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить житло-

во-комунальне господарство; комітети Верховної Ради України приймають рішення щодо кандидатур членів конкурсної комісії, які пропонуються Верховній Раді України для обрання, на основі пропозицій депутатських фракцій (груп); 3) одна особа, яку визначає Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у паливно-енергетичному комплексі; Президент України призначає на посаду члена (членів) Комісії з відібраних конкурсною комісією кандидатів не пізніше місячного строку з дня внесення конкурсною комісією відповідного подання; члени Комісії призначаються на посади указом Президента України (частини перша, друга, абзаци перший — п'ятий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої статті 8).

Згідно з частиною шостою статті 8 Закону № 1540 повноваження члена Комісії припиняються достроково за рішенням Президента України у разі: призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; визнання його судом недієздатним або обмежено дієздатним, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією; припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, зокрема в разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я або у разі виходу на пенсію; подання заяви про відставку у разі принципової незгоди з рішенням (рішеннями) Комісії; невідповідності вимогам частини другої статті 7 Закону № 1540; смерті; не може бути підставою для звільнення члена Комісії набуття повноважень новообраним Президентом України; повноваження члена Комісії припиняються з дня видання указу Президента України про його звільнення.

Повноваження глави держави та єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо формування конкурсної комісії, як і право Президента України призначати членів Комісії та достроково припиняти їхні повноваження, Конституцією України не передбачені. Вказані повноваження, закріплені Законом № 1540, виходять за межі конституційної компетенції парламенту і глави держави.

3.7. Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі

Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (частини друга, третя статті 8 Основного Закону України).

Визначені Конституцією України система органів державної влади, найменування державних органів, порядок їх утворення та функціонування можуть бути змінені виключно шляхом внесення змін до Основного Закону України в порядку, встановленому ним. У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп Конституційний Суд України зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України; перерозподіл конституційної компетенції через прийняття закону є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України (абзац четвертий пункту 1, абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини). Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що Верховна Рада України і Президент України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, у Рішенні від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009 Конституційний Суд України вказав, що Президент України та Верховна Рада України мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини), та визнав такими, що не відповідають

Конституції України (є неконституційними), положення абзацу другого частини другої, частини третьої статті 14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року № 3759–ХІІ, зазначивши, що участь глави держави та органу законодавчої влади у процедурі призначення на посади та звільнення з посад керівників Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України Конституцією України не передбачена (абзац дванадцятий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини).

Отже, прийнявши Закон № 1540, згідно з яким Комісія є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, членів якого призначає на посади та звільняє з посад Президент України, що не передбачено Конституцією України, Верховна Рада України вийшла за межі своїх конституційних повноважень і таким чином порушила приписи статей 6, 19, 85, 92, 106 Основного Закону України.

3.8. У Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116), керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113), здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116), та в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Таким чином, повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України. Відповідно до Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України; організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України (пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120). Водночас будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом усупереч конституційним приписам.

Отже, оспорювані положення абзаців другого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону

№ 1540, у яких закріплено повноваження Президента України, та абзаців третього, четвертого частини третьої його статті 8, у яких закріплено повноваження Верховної Ради України, є такими, що суперечать статті 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України, а положення абзацу п'ятого частини третьої статті 8 Закону № 1540 щодо повноваження Кабінету Міністрів України визначати члена конкурсної комісії не суперечить Конституції України.

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

Зважаючи на те, що визнання неконституційними відповідних положень Закону № 1540 матиме правовим наслідком істотні прогалини у законодавстві стосовно порядку організації діяльності Комісії, що може унеможливити її функціонування та виконання нею завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Конституційний Суд України вважає за необхідне відтермінувати втрату чинності цими положеннями для приведення чинного законодавства у цій частині у відповідність із вимогами 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, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), абзац п'ятий частини третьої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частину першу, абзаци перший, другий частини

другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частину шосту статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII.

3. Частина перша статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частина перша, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частина шоста статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з 31 грудня 2019 року.

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

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 5-р/2019 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2, 3, 4, 5, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» (the case on the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities)

The subject of the right to constitutional petition — 46 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to recognise the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» (hereinafter referred to as the Law No. 1540) as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional).

The authors of the petition argue that the Law No. 1540, which defines the legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the areas of energy and utilities (hereinafter referred to as the Commission), its tasks, functions, powers and the procedure for their implementation, violates the constitutional principles of separation of state power, the rule of law, human and citizens' rights and freedoms, the basis of economic and tax policy, and justice.

The Constitution establishes which bodies of state power in their powers or function are the only ones in the state and defines their name and procedure of formation (in particular, the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, the High Council of Justice, the National Bank, the Accounting Chamber), and which of them belong to a certain system and can be quantitatively and qualitatively changed (formed, reorganised, liquidated) in accordance with the Constitution (in particular, courts, executive bodies). That is, the Fundamental Law provides for the mandatory existence of some bodies of state power and the possibility of formation of others, clearly defined entities and the procedure for the formation of each state authority, its scope of activity and/or subject matter.

The definition in the Constitution of the name of the body of state power, its quantitative composition, the order of formation, the subjects of appointment/election and the release of its members and/or the head, etc., makes it impossible to change the principles of the activity of such an authority in the way other than by means of amending the Fundamental Law.

The formation of any state body is possible only by the subjects and in the manner prescribed by the Constitution. The legal status of the newly formed state body should be in line with its functional purpose, aim and tasks.

The Constitution provides for a system of state bodies, which can be adjusted by authorised actors only within the constitutionally defined limits. The creation of a new public body outside this system and in an order not provided for by the Constitution is possible only after the relevant amendments to the Fundamental Law have been introduced.

In addition to state bodies, the Constitution provides for the creation of appropriate bodies and services to ensure the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine.

The Commission was formed by the Decree of the President «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» No. 694, dated August 27, 2014, in compliance with the laws of Ukraine «On Natural Monopolies», «On Electricity», «On State Regulation in Public Utilities».

Under the Law No. 1540, the Commission has a special (separate) place in the system of state authorities in Ukraine. The Commission is independent in its activities, however, it submits to the Verkhovna Rada a report on its activities and is in interaction with the Cabinet of Ministers and other public authorities specified by law. As to its structure, the Commission is a state collegial body consisting of the central apparatus and territorial bodies.

The analysis of the provisions of the Law No. 1540 gives grounds to conclude that, according to the functional purpose, sphere of activity, competence, the Commission has features of a central executive body.

At the same time, the individual powers conferred to the Commission in accordance with the Law No. 1540, in particular regarding the implementation of price policy in the field of energy, are constitutionally assigned to the Cabinet of Ministers.

The Constitutional Court holds that the formation of a permanent independent state collective body, which according to the functional purpose, sphere of activity, powers has signs of a central executive body, but is not subjected to the Cabinet of Ministers and does not belong to the system of executive power, is not in line with the Constitution.

The Fundamental Law permits the formation of a public authority that will carry out state regulation, monitoring and control over the activities of economic entities in the areas of energy and utilities as

the central executive body. In accordance with the Constitution, such a body may be formed by the Cabinet of Ministers (Article 116.1.9¹) with a legislative definition by the Verkhovna Rada of its organisation and activities (Article 92.1.12).

The Fundamental Law does not confer on the Verkhovna Rada the power to determine in its acts the powers of the parliament and the head of state beyond the limits established by the constitutional norms.

The powers of the head of state and the single legislature in Ukraine regarding the formation of a competitive commission, as well as the right of the President of Ukraine to appoint members of the Commission and to early terminate their powers, are not provided for by the Constitution. These powers, enshrined in the Law No. 1540, go beyond the constitutional competence of the parliament and the head of state.

By adopting the Law No. 1540, according to which the Commission is a permanently acting independent state collegial body which members are appointed and dismissed by the President, which is not provided for by the Constitution, the Verkhovna Rada has exceeded its constitutional powers and thus violated the provisions of Articles 6, 19, 85, 92, 106 of the Fundamental Law.

Unlike the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine, the powers of the Cabinet of Ministers can be determined not only by the Constitution but also by laws.

Given that declaring relevant provisions of the Law No. 1540 to be unconstitutional would legally result in significant gaps in the legislation as to the procedure for organising the activities of the Commission, which may prevent its functioning and the fulfilment of its tasks concerning the state regulation in the energy and utilities sectors, the Constitutional Court considers it necessary to postpone the loss of the effect by these provisions in order to bring the current legislation in this part in line with the requirements of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that conform to the Constitution (is constitutional) paragraph 5 of Article 8.3 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» and such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and as shall lose their effect from December 31, 2019 Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2, 3, 4, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 7-zp dated December 23, 1997;
- No. 3-rp/2000 dated March 27, 2000;
- No. 2-rp/2003 dated January 28, 2003;
- No. 5-rp/2003 dated March 5, 2003;
- No. 22-rp/2003 dated December 25, 2003;
- No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;
- No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;
- No. 1-rp/2007 dated May 16, 2007;
- No. 14-rp/2008 dated July 8, 2008;
- No. 19-rp/2008 dated October 2, 2008;
- No. 21-rp/2008 dated October 8, 2008;
- No. 17-rp/2009 dated July 7, 2009;
- No. 21-rp/2009 dated September 15, 2009;
- No. 32-rp/2009 dated December 17, 2009;
- No. 16-rp/2010 dated June 10, 2010;
- No. 6-rp/2016 dated September 8, 2016.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Pervomaiskyi expressed separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг)

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 13 червня 2019 року ухвалив Рішення № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) (далі — Рішення).

У Рішенні Конституційний Суд визнав такими, що *відповідають* Конституції України (є конституційними), абзац п'ятий частини третьої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та такими, що *не відповідають* Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частину першу, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частину шосту статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України викладаю окрему думку щодо Рішення.

1. Безперечним позитивним аспектом Рішення є те, що його мотивувальна частина починається з констатації, в контексті положень статей 1, 3, 5, 6 Конституції України, таких фундаментальних явищ та понять: *Український народ; носій суверенітету; єдине джерело влади; безпосередня та опосередкована демократія; суверенна воля Українського народу; поділ влади; система стримувань та противаг; конституціоналізм* (пункт 3.1 Рішення).

Така фундаментальність у, здавалось би, прагматичному питанні щодо перевірки на конституційність акта парламенту, що містить порядок створення одного з регуляторів на ринку послуг, мною *підтримується, оскільки йдеться про Рішення Конституційного Суду*.

2. Прикладом виваженості позиції Конституційного Суду, який також заслуговує на підтримку, є застосування в Рішенні норми статті 91 Закону, що дозволила відтермінувати¹ втрату чинності положеннями, що визнані неконституційними, з метою забезпечення безперервності в регулюванні певного виду суспільних відносин.

Конституційний Суд у цьому та інших подібних випадках (як, наприклад, у справах, де виконання рішення Конституційного Суду буде впливати на перерозподіл витрат з бюджету) має більш активно застосовувати наявні в нього повноваження щодо втрати чинності акта, який визнаний неконституційним.

3. Водночас, на мою думку, Рішення містить декілька проблемних моментів, які можуть мати не лише короткострокові, а й середньо- та довгострокові негативні наслідки.

По-перше, фактично диференціюючи органи державної влади на ті, які *є єдиними в державі й їх найменування та порядок формування встановлено в Основному Законі України*, та ті органи державної влади, які *належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені*, Конституційний Суд не лише уникнув відповіді на питання щодо місця Конституційного Суду України та Верховного Суду в цьому поділі органів державної влади, а й створив передумови для подальшої юридичної невизначеності в цьому питанні, зарахувавши *суди*² до другого різновиду органів державної влади (абзац другий пункту 3.2 Рішення).

¹ У цьому випадку — до 31 грудня 2019 року.

² З Рішення незрозуміло, чи стосується відповідне твердження всіх судів, окрім Конституційного Суду та Верховного Суду.

По-друге, сумнівним є посилання на існування *сукупності* органів державної влади як *системи* органів державної влади (абзац третій пункту 3.2, абзац п'ятий пункту 3.3, абзац другий пункту 3.7 Рішення), оскільки таке тлумачення суперечить загальнонауковому розумінню *системи* як такої, під якою розуміється *скінченна множина взаємопов'язаних елементів, що в певній структурі утворюють єдине ціле, взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем, і має (система) певну мету* свого створення та існування.

Перманентна реформа державного управління вказує на те, що *сукупність* органів державної влади не була та не може бути визнана *системою* органів державної влади, тому вказівка в Рішенні на існування такої системи є помилкою.

По-третє, викликає сумніви правильність судження про те, що утворення *будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченому Конституцією України* (абзац п'ятий пункту 3.2 Рішення).

Відповідно до частини другої статті 19 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*.

Отже, не лише Основний Закон України, а й інші закони можуть визначати підстави, повноваження з їх межами та спосіб дій органів державної влади, у тому числі щодо створення інших органів державної влади. Звісно, положення законів не можуть суперечити положенням Конституції України, але це означає, що лише приписами останньої визначаються суб'єкти та порядок створення органів державної влади.

Звужене тлумачення процитованого вище конституційного припису частини другої статті 19 в тексті Рішення є доволі наочним, при цьому в ньому не міститься вмотивованого пояснення такої невідповідності, тому можна вважати це твердження помилковим.

Наявність у Рішенні названої помилки підтверджується також положеннями чинного законодавства.

Так, згідно з частиною другою статті 167 Цивільного кодексу України *державна може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією та законом*.

Оскільки ті органи державної влади, які мають статус юридичної особи, є юридичними особами публічного права, зрозуміло, що при їх створенні відповідний орган державної влади керується *не лише* Конституцією України, а й іншими законами.

По-четверте, з наведених міркувань критично сприймаю твердження про те, що *«утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією порядку можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України»* (абзац п'ятий пункту 3.3 Рішення).

Фактично цей текст Рішення можна витлумачити так, що створення будь-якого нового «не системного» органу державної влади потребує внесення відповідних змін до Конституції України.

Таким чином, виникає питання щодо легітимності створення таких відомих суспільству та, водночас, порівняно нових «не системних» органів державної влади, як: Державне бюро розслідувань; Національне антикорупційне бюро; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та ін.

Створення цих та інших органів державної влади передбачено відповідними законами, а не безпосередньо нормами Конституції України, а тому з огляду на наведену в Рішенні мотивацію в подальшому може постати питання про конституційність норм законів, що передбачають створення цих органів державної влади.

По-п'яте, з мотивувальної частини Рішення випливає, що повноваження щодо створення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, належить уряду — Кабінету Міністрів України.

Разом з тим, з огляду на наявні та потенційні завдання та повноваження цього регулятора на ринку енергетики та комунальних послуг виникає припущення про виникнення в найближчому майбутньому реального або потенційного конфлікту інтересів у діяльності цього органу державної влади, оскільки останній не зможе приймати «незручні» для уряду рішення, одночасно перебуваючи в його підпорядкуванні.

Усунення передумов для такого конфлікту інтересів є завданням парламенту — Верховної Ради України, однак Конституційний Суд, забезпечуючи верховенство Основного Закону України, має водночас усувати існуючі проблеми в нормативному регулюванні суспільних відносин та, за можливості, сприяти запобіганню появи нових проблем такого регулювання.

Зазначені недоліки мотивувальної частини Рішення відповідним чином впливають і на сприйняття мною його резолютивної частини.

Суддя

Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України
«Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»**

м. Київ
20 червня 2019 року
№ 6-р/2019

Справа № 1-152/2019(3426/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (Урядовий кур'єр, 2019 р., 23 травня).

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 62 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає частині першій

статті 8, частині другій статті 19, пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ).

Президент України, керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою, сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, відповідно до пунктів 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України в Указі постановив:

«1. Припинити достроково повноваження Верховної Ради України восьмого скликання.

2. Призначити позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року.

3. Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування позачергових виборів до Верховної Ради України».

Народні депутати України стверджують, що Указ містить лише перелік конституційних норм, які стосуються дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, без зазначення правового обґрунтування його прийняття. На думку суб'єкта права на конституційне подання, зміст Указу «не відповідає такому елементу верховенства права, як правова (юридична) визначеність».

У конституційному поданні зазначається, що Конституцією України не віднесено до повноважень Президента України встановлення факту наявності чи відсутності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а лише надано можливість видати указ за умови наявності юридичного факту — відсутність коаліції депутатських фракцій більше ніж один місяць від дня припинення її діяльності. Автори клопотання вказують, що днем припинення існування коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» слід вважати 17 травня 2019 року, а тому «Верховна Рада України восьмого скликання має гарантований Конституцією України один місяць для формування наступної коаліції». У зв'язку з цим народні депутати України вважають, що Указ суперечить пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України.

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

2.1. За Конституцією України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

ву; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Президент України є главою держави і виступає від її імені; Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Основного Закону України).

Одним із повноважень Президента України є припинення повноважень Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частини першої статті 106 Основного Закону України).

Згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина сьома статті 83 Конституції України).

Отже, відповідно до Основного Закону України у Президента України виникає право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України протягом одного місяця не було сформовано нової коаліції депутатських фракцій.

2.2. Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 вказав, що діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом го-

лосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини).

Конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 76 Конституції України). Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

2.3. Відповідно до Конституції України повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги; відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата (частини третя, четверта статті 79). Із тексту присяги, яку складають народні депутати України перед вступом на посаду, випливає, що народний депутат України повинен «додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (частина перша статті 79 Конституції України).

Згідно із Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861—VI зі змінами (далі — Регламент), народні депутати України у Верховній Раді України формують депутатські фракції (частина перша статті 58). При цьому політична партія має право формувати у Верховній Раді України лише одну депутатську фракцію (частина друга статті 58 Регламенту).

Реалізація повноважень Верховною Радою України зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами України, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України за Конституцією України фракційне структурування

Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності (абзац другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

3. Порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом (частини п'ята, дев'ята статті 83 Основного Закону України).

«Конституція України визначила коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України як окремого суб'єкта, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями. Основний Закон України уповноважує коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформовану відповідно до частин шостої, сьомої статті 83 Конституції України, вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Ознаками коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України є формування її депутатськими фракціями, а також чисельний склад, до якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Частина сьома статті 83 Конституції України передбачає формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України не тільки після проведення чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, а й після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Статтею 66 Регламенту визначався порядок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, зокрема діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України припинялася у разі зменшення чисельного складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України до кількості народних депутатів України меншої, ніж визначено Конституцією України.

Діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України вважалася припиненою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Повідомлення про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України мало бути опубліковане в газеті «Голос України» не пізніше ніж через чотири дні після офіційного оголошення про припинення її діяльності.

Однак наведене правове регулювання було виключено з Регламенту на підставі Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI.

Водночас рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина третя статті 90 Конституції України).

Президент України 21 травня 2019 року провів такі консультації з Головою Верховної Ради України, його заступниками, представниками та лідерами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

За відсутності правового регулювання питання щодо встановлення факту припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України учасники консультацій могли дійти висновку про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України з підстав, передбачених пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, а Президент України — ухвалити рішення з цього питання.

Верховна Рада України 21 лютого 2014 року внесла зміни до Конституції України, зокрема змінила редакцію статті 83, доповнивши її положеннями щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, та редакцію статті 90, наділивши Президента України правом достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадку невиконання вимог статті 83 Конституції України щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Разом із тим Верховна Рада України, обрана на позачергових виборах 26 жовтня 2014 року, протягом строку своїх повноважень не відновила у Регламенті правового регулювання питання припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, з яким пов'язується початок перебігу місячного терміну формування нової коаліції депутатських фракцій і конституційне право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо така коаліція депутатських фракцій не сформована. Внаслідок цього

виник конституційний конфлікт між Президентом України та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, який не має правового вирішення, оскільки Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а Регламент, всупереч вимогам статті 83 Конституції України, не передбачає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Водночас носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори.

Таким чином, розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України.

4. Народні депутати України вважають, що Указ порушує принцип верховенства права, який відповідно до частини першої статті 8 Конституції України визнається і діє в Україні.

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Враховуючи зміст статті 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

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

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня

2011 року у Доповіді «Верховенство права» вказала, що основними критеріями розуміння верховенства права є, зокрема: доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом; влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; елементами верховенства права є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; рівність перед законом.

Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

4.1. «Одним із елементів конституційного принципу верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної» (абзац шостий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Юридична визначеність є ключовою у питанні розуміння верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин; юридична визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «легітимних очікувань») (Доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

Принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1

пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави.

Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права.

4.2. Діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципом верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Законні очікування є одним із проявів справедливості у праві й передбачають юридичну визначеність правового регулювання щодо суб'єктів права. В аспекті статті 8 Конституції України юридична визначеність означає несуперечливість такого регулювання та недопустимість його зміни з порушенням засадничих принципів права.

У контексті верховенства права юридична визначеність спрямована на забезпечення чіткості змісту норм права. Законні очі-

кування — невід’ємна частина юридичної визначеності — виникають унаслідок законодавчої діяльності парламенту і полягають у тому, що якщо особа очікує досягнення певного результату, діючи відповідно до норм права, то має бути гарантований захист цих очікувань.

Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб’єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб’єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, щоб органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов’язаний із наслідками дій органів державної влади.

Конституційний Суд України зазначає, що кожна особа влаштовує своє життя з усвідомленням того, що правове регулювання вимагає стабільності й органи державної влади не можуть свавільно вносити зміни, які порушують засадничі принципи права. Отже, очікування індивіда у зв’язку зі зміною законодавчого регулювання є правомірними, якщо вони є розумними та існує можливість заподіяння шкоди від порушення таких очікувань.

Конституційний Суд України підкреслює, що під час правового регулювання суспільних відносин, пов’язаних зі здійсненням, зокрема, соціальної політики, у зв’язку з прийняттям нових законів або внесенням змін до чинних органи державної влади мають надавати особам можливість адаптуватися до нової правової ситуації, щоб їх законні очікування були захищені. Таким чином, законні очікування як складова принципу верховенства права є одним із основних критеріїв конституційної оцінки норм права.

4.3. Основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини.

Указ не стосується негативних прав людини, не спричинив їх обмеження або звуження, і за таких обставин частина перша статті 8 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу не є застосовною.

5. Відповідно до частини другої статті 19 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. Тобто імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб дотримуватись принципу законності при здійсненні своїх повноважень, що забезпечує здійснення державної влади за принципом її поділу. Як підкреслив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, 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 (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Здійснення державної влади на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу та судову завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України.

Президент України має право припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частини першої статті 106 Основного Закону України). Отже, Президент України наділений конституційним повноваженням дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (частина третя статті 106 Конституції України).

Указ містить посилання на пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України як на підставу його видання.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Президент України діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 8, 32, 35, 51, 52, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 20, 2019 No. 6-р/2019 in the case upon the constitutional petition of 62 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections»

The subject of the right to constitutional petition — 46 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to recognise the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections» No. 303/2019 dated May 21, 2019 (hereinafter referred to as the Decree) as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional).

The People's Deputies claim that the Decree contains only a list of the constitutional norms relating to the early termination of the powers of the Verkhovna Rada, without specifying the legal substantiation of its adoption.

The Constitutional Court of Ukraine holds that the exercise of powers by the Verkhovna Rada is conditioned not only by the acquisition of powers by People's Deputies, but also by the formation of parliamentary factions in the Verkhovna Rada coalition.

The signs of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada are its formation by the parliamentary factions, as well as the numerical composition, which includes the majority of People's Deputies from the constitutional composition of the Verkhovna Rada.

The procedure for the work of the Verkhovna Rada, the basis for the formation, organisation and termination of the activities of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada are established by the Constitution and Rules of Procedure (Articles 83.5, 83.9 of the Fundamental Law).

In accordance with the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada, approved by the Law «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» dated February 10, 2010 (hereinafter referred to as the Rules), People's Deputies in the Verkhovna Rada form the parliamentary factions (Article 58.1). In this case, the political party has the right to form only one parliamentary faction in the Verkhovna Rada (Article 58.2 of the Rules).

Article 66 of the Rules determined the procedure for termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna

Rada, in particular, the activities of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada were terminated in the event of a decrease in the number of members of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada to the number of People's Deputies less than that specified by the Constitution.

The activities of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada were considered terminated since the official announcement thereon by the chairperson at the plenary session of the Verkhovna Rada.

Yet, the above legal regulation was excluded from the Rules on the basis of the Law «On Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» dated October 8, 2010.

At the same time, the decision on early termination of powers of the Verkhovna Rada is adopted by the President after consultations with the Chairman of the Verkhovna Rada, his deputies and heads of the parliamentary factions in the Verkhovna Rada (Article 90.3 of the Constitution).

On May 21, 2019, the President held such consultations with the Chairman of the Verkhovna Rada, his deputies, representatives and leaders of parliamentary factions in the Verkhovna Rada.

In the absence of legal regulation related to the establishment of the fact of the termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, the participants of the consultations could reach an opinion on the early termination of the powers of the Verkhovna Rada on the grounds provided for in Article 90.2.1 of the Constitution, and the President — to make a decision on this issue.

At the same time, the Verkhovna Rada, elected at the extraordinary elections on October 26, 2014, during the term of its powers did not restore in the Rules the legal regulation related to the termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, which is associated with the beginning of the one-month term for the formation of a new coalition of parliamentary factions and the constitutional right of the President to terminate the powers of the Verkhovna Rada ahead of schedule if such a coalition of deputy factions is not formed. Consequently, there arose a constitutional conflict between the President and the Verkhovna Rada about the reasons for the early termination of the powers of the Verkhovna Rada, which has no legal solution, since the Fundamental Law does not specify the order of termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, and the Rules,

contrary to the requirements of Article 83 of the Constitution, do not provide for the order of termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada.

At the same time, the people are the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine; the people exercise power directly and through the bodies of state power and local self-government (Article 5.2 of the Constitution). This fundamental provision is specified in the norm of Article 69 of the Constitution that the expression of the will of people is exercised through elections.

Thus, the resolution of the constitutional conflict by the people through holding early elections to the Verkhovna Rada meets the requirements of Article 5.2 of the Constitution.

The People's Deputies believe that the decree violates the rule of law principle.

The Constitutional Court of Ukraine proceeds from the assumption that the rule of law means that public authorities are restricted in their actions by pre-regulated and declared rules that make it possible to envisage measures that will be applied in specific legal relationships and, therefore, the subject of law enforcement can foresee and plan actions and rely on the expected result.

Legal certainty presupposes that the legislator should strive for clarity in the setting the rules of law. Each individual should, in accordance with the specific circumstances, be aware what particular norm of law is applicable in a particular case and have a clear understanding of the specific legal consequences in the relevant legal relationships, given the reasonable and foreseeable stability of the norms of law.

In the context of the rule of law, legal certainty aims at ensuring clarity of the content of the norms of law. Legitimate expectations — an integral part of legal certainty — arise as a result of legislative activity of the Parliament and imply that if a person expects to achieve specific result, acting in accordance with the rules of law, then the protection of these expectations must be guaranteed.

Thus, the Verkhovna Rada, when adopting laws, creates for the subjects of law application the legal grounds to be confident in obtaining appropriate opportunities, and therefore these subjects should be considered as having legitimate expectations that are to be protected. Such protection means preventing state bodies from abusing their authority when making decisions and taking appropriate action. That is, the main motive for protecting legitimate expectations is related to the consequences of the actions of state authorities.

The Constitutional Court notes that every person arranges his/her life being aware that the legal regulation requires stability and the state authorities cannot arbitrarily make changes that violate the fundamental principles of law. Consequently, the expectations of the individual in connection with the change of legislative regulation are legitimate if they are reasonable and there is a possibility of causing damage from violation of such expectations.

The Constitutional Court emphasises that in legal regulation of social relations connected with the implementation of social policy, in particular, in view of the adoption of new laws or amendments to the current ones, the state authorities have to provide a possibility to the individuals to adapt to the new legal situation in order that their legitimate expectations were protected. Thus, legitimate expectations as a component of the rule of law principle are one of the main criteria for the constitutional assessment of the norms of law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections» No. 303/2019 dated May 21, 2019 as such that conforms to the Constitution (constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 11-rp/98 dated July 7, 1998;

No. 5-rp/2005 dated September 22, 2005;

No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;

No.4-rp/2008 dated April 1, 2008;

No.12-rp/2008 dated June 25, 2008;

No. 8-rp/2009 dated April 28, 2009;

No. 2-r/2017 dated December 20, 2017;

No. 1-r/2018 dated February 27, 2018.

Report of the European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission) on the Rule of Law, adopted at its 86th plenary meeting, March 25–26, 2011.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Hultai, V. Kolisnyk, V. Lemak, M. Melnyk, O. Pervomaiskyi, S. Sas, I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Гультая М. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі — Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі — Суд) визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303 (далі — Указ).

Погоджуючись із ухваленим Судом рішенням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу, вважаю за доцільне зосередити увагу на такому.

1. В Україні діяльність усіх органів державної влади, посадових осіб, у тому числі народних депутатів України, має відбуватися виключно на підставах, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Конституції України). Прийняття законів, інших нормативно-правових актів відповідно до частини другої статті 8 Конституції України має здійснюватися на основі Конституції України та відповідати їй. Саме додержання вказаних засад є невід’ємним елементом функціонування демократичної, правової держави, у якій утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Основного Закону України).

Впровадження у Конституцію України терміна «коаліція депутатських фракцій» відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі — Закон № 2222).

Конституцією України визначено вимоги до складу та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України:

— «У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією» (частини шоста — десята статті 83);

— Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо «протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції» (пункт 1 частини другої статті 90);

— Президент України «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції» (пункт 9 частини першої статті 106);

— «Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів

України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя статті 114).

Конституція України встановила чіткі та вичерпні вимоги до формування, складу та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — Коаліція) протягом усього періоду її існування. Ці вимоги не можуть бути змінені іншими нормативно-правовими актами, крім Конституції України.

Зазначене підтверджується такими рішеннями Суду.

У питанні утворення депутатських фракцій, Коаліції та її складу в Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 Суд зазначив таке:

«За Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності. Частиною шостою статті 83 Конституції України передбачено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України; належність народного депутата України до фракції Основний Закон України закріплює як його конституційний обов'язок, а не як право» (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини).

У Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд наголосив, що «вимога щодо сукупної чисельності народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності. Таким чином, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій. Зокрема, відповідно до частини десятої статті 83 Конституції України депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради Украї-

ни, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (абзац другий підпункту 3.2.1 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, з наведених положень Конституції України, юридичних позицій Суду стосовно формування та складу Коаліції вбачається, що вимога про сукупну чисельність народних депутатів України стосується як моменту формування Коаліції, так і всього періоду її діяльності. Тобто Коаліція має бути сталим політичним утворенням та налічувати більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Суд також констатував, що до складу Коаліції можуть увійти лише ті народні депутати України, які перебувають у складі депутатських фракцій, що утворили Коаліцію, оскільки за Конституцією України вона формується виключно з депутатських фракцій, а не з окремих народних депутатів України, які не належать до депутатських фракцій. Лише депутатські фракції, які утворені політичними партіями у Верховній Раді України, є суб'єктами формування Коаліції. Інші суб'єкти формування Коаліції у Конституції України не передбачені.

2. За результатами проведення позачергових виборів до Верховної Ради України в листопаді 2014 року у Верховній Раді України восьмого скликання було утворено Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»¹ (далі — Коаліція «Європейська Україна»), до складу якої входили п'ять депутатських фракцій політичних партій, а саме:

- 1) «Блок Петра Порошенка» — 146 народних депутатів України;
- 2) «Народний Фронт» — 83 народних депутати України;
- 3) «Об'єднання „Самопоміч“» — 32 народних депутати України;
- 4) «Радикальна партія Олега Ляшка» — 22 народних депутати України;
- 5) «Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“» — 19 народних депутатів України.

Вказані депутатські фракції 27 листопада 2014 року уклали Угоду про Коаліцію «Європейська Україна»². На момент укладення Угоди Коаліція «Європейська Україна» налічувала

¹ Стенограма ранкового пленарного засідання першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 27 листопада 2014 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5719.html>.

² Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

302 народних депутати України¹. Як бачимо, Коаліція «Європейська Україна» була сформована відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України виключно з депутатських фракцій тих політичних партій, які за результатами виборів пройшли до Верховної Ради України восьмого скликання.

З Коаліції «Європейська Україна» 18–19 лютого 2016 року вийшли такі депутатські фракції політичних партій:

- «Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“»²;
- «Об'єднання „Самопоміч“»³;
- «Радикальна партія Олега Ляшка»⁴.

У Верховній Раді України восьмого скликання окремі народні депутати України за особистими заявами як виходили з депутатських фракцій політичних партій Коаліції «Європейська Україна», так і входили до їх складу, що змінювало кількісний склад Коаліції у спосіб, що не передбачений частиною шостою статті 83 Конституції України.

Наприклад, 2 лютого 2016 року Голова Верховної Ради України на ранковому п'ятдесят третьому пленарному засіданні третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання повідомив про вихід народного депутата України Томенка Миколи Володимировича зі складу депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка»⁵.

Голова Верховної Ради України 15 березня 2016 року на ранковому дванадцятому пленарному засіданні четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання повідомив про вихід народного депутата України Фірсова Єгора Павловича зі складу депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка»⁶.

¹ Стенограма ранкового пленарного засідання першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 27 листопада 2014 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5719.html>.

² Стенограма вечірнього пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 18 лютого 2016 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6131.html>.

³ Стенограма ранкового пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 19 лютого 2016 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6134.html>.

⁴ Там само.

⁵ Стенограма ранкового п'ятдесят третього пленарного засідання третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6109.html>.

⁶ Стенограма ранкового дванадцятого пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6137.html>.

На ранковому двадцять четвертому пленарному засіданні четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання 12 квітня 2016 року Голова Верховної Ради України повідомив про вихід народного депутата України Немировського Андрія Валентиновича зі складу депутатської групи «Воля народу» та його входження до складу депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка»¹.

Згідно з даними офіційного сайту Верховної Ради України станом на 21 червня 2019 року кількісний склад депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка» становив 128 народних депутатів України, депутатської фракції політичної партії «Народний Фронт» — 80 народних депутатів України², що в сукупності є значно меншою кількістю народних депутатів України за ту, яка необхідна для діяльності Коаліції «Європейська Україна» за частиною шостою статті 83 Конституції України.

Проте ні Голова Верховної Ради України, ні його заступники офіційно не оголосили про припинення діяльності Коаліції «Європейська Україна». За таких обставин майже неможливо встановити кількісний склад Коаліції «Європейська Україна» як у 2016 році, так і станом на травень 2019 року.

2.1. Ситуація, що склалася з Коаліцією «Європейська Україна», може бути пояснена такими змінами в законодавстві України.

У 2004 році Верховна Рада України прийняла Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665—IV (далі — Закон № 1665), яким була запроваджена пропорційна виборча система, за якої вибори народних депутатів України до Верховної Ради України здійснюються за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (частина третя статті 1).

Встановлена Законом № 1665 пропорційна виборча система не передбачала обрання народних депутатів України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Як зазначалося, Законом № 2222 було запроваджено словосполучення «коаліція депутатських фракцій» (окремі положення статей 83, 90, 106, 114 Конституції України).

¹ Стенограма ранкового двадцять четвертого пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6167.html>.

² Депутатські фракції і групи Верховної Ради України восьмого скликання. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions.

Запровадження Законом № 1665 пропорційної виборчої системи зумовило потребу у внесенні до Конституції України змін Законом № 2222 для створення у Верховній Раді України стабільної Коаліції, відповідальної за формування Кабінету Міністрів України, прийняття законів та інших рішень парламенту.

Так, згідно з частиною десятою статті 83 Конституції України депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права Коаліції, передбачені цією Конституцією.

Реалізація цього положення Основного Закону України та формування на його підставі Коаліції є можливим лише за умови проведення виборів народних депутатів України до Верховної Ради України виключно за пропорційною виборчою системою.

Це підтверджується також юридичною позицією Суду, викладеною в Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, згідно з якою об'єднання депутатів у фракції має на меті консолідацію зусиль для досягнення цілей та завдань, визначених виборчими програмами політичних партій (виборчих блоків політичних партій), та об'єктивно приводить до необхідності дотримання депутатами вимог фракційної дисципліни; принципи демократичної правової держави, зокрема політична та ідеологічна багатоманітність суспільного життя в Україні, обумовили конституційні засади структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі; в цьому процесі визначальну роль відведено депутатським фракціям, у тому числі у формуванні коаліції депутатських фракцій (друге речення абзацу першого, перше, друге речення абзацу другого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

У 2010 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI, яким затвердила Регламент Верховної Ради України (далі — Регламент). Частиною четвертою статті 59 Регламенту в первинній редакції було встановлено, що народний депутат України, якого виключено із складу депутатської фракції, є позафракційним.

Після прийняття Регламенту 68 народних депутатів України звернулися до Суду з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту стосовно можливості формування

Коаліції окремими народними депутатами України, зокрема такими, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатської фракції) або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій, у тому числі через незгоду з позицією депутатських фракцій щодо участі у формуванні Коаліції.

Суд у Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 здійснив офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту в системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту, зазначивши, що положення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту «слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (пункт 1 резолютивної частини)¹.

Здійснивши офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту, Суд визнав право народних депутатів України брати участь у формуванні Коаліції, мотивуючи це посиланням на частину дев'яту статті 83 Конституції України, відповідно до якої порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності Коаліції встановлюються Основним Законом України та Регламентом, а також тим, що тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України в Рішенні Суду від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 було дано без урахування положень Регламенту, оскільки Тимчасовий регламент Верховної Ради України цим самим рішенням був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010).

Крім того, вказане рішення Суд також аргументував, зокрема, й тим, що представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних

¹ Не погодившись з Рішенням від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010, судді Конституційного Суду України Домбровський І. П., Стецюк П. Б. та Шишкін В. І. виклали свої окремі думки. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/607>.

депутатів України (частини друга, третя статті 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (абзац третій частини першої статті 79 Конституції України) та відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції — все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010).

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI (далі — Закон № 4061), на підставі якого втратив чинність Закон № 1665.

У Законі № 4061, на відміну від Закону № 1665, встановлено обрання народних депутатів України до Верховної Ради України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою (далі — змішана виборча система) — 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, інші 225 народних депутатів України обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (частина третя статті 1).

Закон № 4061 чинний, і на його підставі Центральна виборча комісія згідно з Указом здійснює організацію та проведення, зокрема, позачергових виборів народних депутатів України до Верховної Ради України.

Таким чином, Коаліція відповідно до положень частин шостої, сьомої, восьмої, десятої статті 83 Конституції України може бути сформована лише якщо проведення виборів народних депутатів України до Верховної Ради України (як чергових, так і позачергових) відбудеться на основі пропорційної виборчої системи, а не за змішаною виборчою системою.

Це пояснюється тим, що за змішаною виборчою системою (Закон № 4061) лише депутатські фракції політичних партій, обраних за результатами проведення виборів, не зможуть сформувати Коаліцію, якщо до депутатських фракцій не увійдуть народні депутати України, обрані за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, оскільки

ки за змішаною виборчою системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій може бути обрано не більше 225 народних депутатів України.

Цей висновок підтверджується й частиною десятою статті 83 Конституції України, згідно з якою депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією.

Отже, проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою відповідно до Закону № 4061, на відміну від пропорційної виборчої системи, не узгоджується з Конституцією України в частині забезпечення формування та діяльності Коаліції.

На підставі аналізу положень частин шостої, сьомої, восьмої, десятої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з її статтями 1, 3, 6, 8, 19, Закону № 4061, враховуючи юридичні позиції Суду, викладені у рішеннях від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, можна дійти висновку, що поширена у Верховній Раді України восьмого скликання практика виходу із та входження народних депутатів України до депутатської фракції політичної партії, яка перебуває у складі Коаліції, не відповідає наведеним положенням статті 83 Конституції України, оскільки окремі народні депутати України не є суб'єктами формування Коаліції.

Формувати Коаліцію відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України мають право лише депутатські фракції, утворені політичними партіями. Вхід народного депутата України до або його вихід із депутатської фракції політичної партії, яка бере участь у формуванні Коаліції або перебуває у її складі, не передбачені Конституцією України, а отже, суперечать їй. Такий індивідуальний перехід народних депутатів України до депутатських фракцій Коаліції може суттєво вплинути на склад Коаліції як щодо її збільшення, так і щодо її зменшення, що не відповідає частинам шостій, десятій статті 83 Конституції України.

Отже, індивідуальна участь окремих народних депутатів України у депутатській фракції, що перебуває у Коаліції, є нелегітимною, а також суперечить конституційним засадам здійснення державної влади, встановленим частиною другою статті 6, частиною другою статті 19 Конституції України.

За таких обставин індивідуальна участь окремих народних депутатів України в депутатській фракції політичної партії, яка перебуває у складі Коаліції, суперечить засадам демократичної, правової держави, якою є Україна відповідно до статті 1 Конституції України.

3. Україна проголошена суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою (стаття 1 Конституції України).

У Конституції України — Основному Законі України — визначено систему органів державної влади в Україні, зокрема встановлено органи законодавчої та виконавчої влади, якими є Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні та Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади (стаття 75, частина перша статті 113).

Президент України є главою держави і виступає від її імені; він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Конституції України).

У частині другій статті 6, частині другій статті 19 Конституції України встановлено засадничі вимоги до функціонування всіх органів державної влади в Україні, якими передбачено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України; органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Особливість конституційно-правового статусу Президента України як глави держави (гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина) полягає у тому, що він хоч і не належить до жодної з гілок законодавчої, виконавчої та судової влади, це не змінює його конституційного обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Основного Закону України).

3.1. Порядок дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та проведення позачергових виборів до неї визначено в частині другій статті 77, частинах другій — п'ятій статті 90, пунктах 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України.

За результатами проведення чергових виборів Президента України, які відбулися 31 березня та 21 квітня 2019 року, 20 травня 2019 року на урочистому засіданні Верховної Ради України новообраний Президент України склав присягу.

Після складення присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України у своїй інавгураційній промові Президент України заявив: «Я розпускаю Верховну Раду України восьмого скликання»¹.

Однак відповідно до частини третьої статті 90 Конституції України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президент України приймає після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Отже, оголосивши 20 травня 2019 року про свій намір розпустити Верховну Раду України восьмого скликання відразу після складення присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України без додержання вимоги частини третьої статті 90 Конституції України щодо проведення консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України, Президент України діяв поза межами вказаної норми Основного Закону України.

3.2. Президент України 21 травня 2019 року видав Указ, яким, зокрема, припинив достроково повноваження Верховної Ради України восьмого скликання (стаття 1) та призначив позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року (стаття 2).

Указ містить посилання на частину другу статті 77, частини шосту, сьому статті 83, пункт 1 частини другої статті 90, пункти 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України.

У частині другій статті 90 Конституції України вичерпно встановлено випадки дострокового припинення повноважень Верховної Ради України:

«Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

¹ Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися».

Якщо є одна з підстав, передбачених у частині другій статті 90 Конституції України, то Президент України повноважний призначити позачергові вибори до Верховної Ради України.

Згідно з частиною третьою статті 90 Конституції України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Відповідно до інформації, розміщеної на сайті Президента України, вранці 21 травня 2019 року глава держави провів консультації (зустріч) з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання¹.

Як убачається зі змісту Указу, правовою підставою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання стало те, що протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано Коаліцію відповідно до статті 83 Конституції України².

Указ також містить посилання на частину другу статті 77 Конституції України, відповідно до якої позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Зі змісту частини другої статті 77 Конституції України вбачається, що шістдесятиденний термін проведення позачергових виборів до Верховної Ради України має розпочинатися з дня опублікування рішення (указу) Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та закінчитися в переддень проведення таких виборів.

Частиною другою статті 77 Конституції України встановлено чітку та безальтернативну вимогу щодо періоду проведення позачергових виборів до Верховної Ради України — шістдесят

¹ Зустріч Президента України Володимира Зеленського з керівництвом Верховної Ради та парламентських фракцій. URL: <https://www.president.gov.ua/news/trivayezustrich-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-z-55541>.

² На зустрічі з керівництвом Верховної Ради та лідерами парламентських фракцій і груп Президент України, зокрема, заявив, що «Юридична підстава для розпуску — з 2016 року не існувало коаліції». URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-golovnim-argumentom-dlya-rozpusku-verhov-55545>.

днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

В Указі встановлено, що дата проведення позачергових виборів до Верховної Ради України — 21 липня 2019 року (стаття 2), проте Указ був опублікований 23 травня 2019 року в газеті «Урядовий кур'єр».

Отже, шістдесятиденний термін, передбачений частиною другою статті 77 Конституції України, почав обчислюватися 23 травня 2019 року і мав би закінчитися 21 липня 2019 року, яке водночас є днем проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Таким чином, проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відбувається з порушенням частини другої статті 77 Конституції України, оскільки з 23 травня (день опублікування Указу) по 20 липня 2019 року становить 59, а не 60 днів.

Наведене дає підстави для висновку про неузгодженість дії Указу в часі з частиною другою статті 77 Конституції України.

4. Україна проголошена демократичною, правовою державою, у якій 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 1, частина друга статті 3 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України).

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Суд роз'яснив, що здійснення народного волевиявлення у формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні; результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими (абзаци третій, четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Належність влади народу обумовлює визначення політичних прав громадян. За Конституцією України громадяни України мають такі політичні права: на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно,

письмово або в інший спосіб — на свій вибір (стаття 34); на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36); брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38); збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (стаття 40).

У питанні щодо здійснення виборчого права Суд зазначав, що виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Шляхом проведення виборів народних депутатів України здійснюється реалізація виборчих прав громадян та формування Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України).

Таким чином, організація та проведення виборів народних депутатів України спрямовані на забезпечення здійснення виборчих прав громадян, їх вільного волевиявлення та прав всіх суб'єктів виборчого процесу, які беруть участь у виборах.

4.1. За Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення (статті 69, 71).

У статті 11 Закону № 4061 визначено процес організації та проведення виборів народних депутатів України (виборчий процес), встановлено його поняття, засади та етапи.

Встановлений Законом № 4061 виборчий процес має забезпечувати вільне народне волевиявлення на основі загального, рівного і прямого виборчого права.

В Україні як демократичній, правовій державі виборчий процес має відбуватися як з додержанням конституційних засад щодо здійснення вільного волевиявлення народу через вибори

на основі загального, рівного і прямого виборчого права, забезпечення права брати участь в управлінні державними справами (статті 5, 38, 69, 71 Конституції України), так і з додержанням строку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, встановленого в частині другій статті 77 Основного Закону України.

Таким чином, додержання встановленого частиною другою статті 77 Конституції України строку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України є елементом верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. М. ГУЛЬТАЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»
від 20 червня 2019 року № 6-р/2019**

1. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України є окремим суб'єктом, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009). У зазначеному рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що «внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини). Прикметно, що Конституційний Суд України п'ять разів зробив наголос на вирішальній ролі коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — коаліція) у формуванні українського уряду в цьому невеликому за обсягом рішенні. Як наголошує в Аналітичній довідці, долученій до матеріалів справи, відомий український конституціоналіст Всеволод Речицький, «єдина легітимна (конституційна) мета створення парламентської коаліції — це формування вітчизняного Уряду, а потім, у разі необхідності, „доформування“ його повного складу».

2. Мета діяльності, функціональне призначення та повноваження коаліції визначені Конституцією України. До повноважень коаліції належить: 1) внесення пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Коаліція має функціонувати на постійній основі, а не лише в період первинного формування уряду після складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраним парламен-

том. У разі припинення повноважень одного з урядовців, тобто коли з'являється вакантна посада в уряді, коаліція має без зволікань вносити Прем'єр-міністру України відповідні пропозиції, що випливає з тлумачення вимог частини восьмої статті 83, пункту 2 частини другої статті 90 та статті 114 Конституції України у їх системному взаємозв'язку. Це зумовлено, зокрема, стратегічно важливим значенням законодавчого забезпечення належного та безперервного функціонування Кабінету Міністрів України у повному складі, передбаченому Конституцією України. Тобто коаліція, яка формується «на основі узгодження політичних позицій», має узгодити компромісну політичну фігуру (кандидатуру на посаду міністра), яка здатна (за переконанням коаліції) забезпечити реалізацію визначених підходів (засад, принципів, ідей, напрямів тощо) у певній сфері та розробляти відповідну державну політику, адже саме на міністерство покладається формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах (частина друга статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166–VI). Посадовець, який виконує функції міністра у статусі «тимчасово виконуючого обов'язки», навряд чи зможе повноцінно та ефективно здійснювати повноваження урядовця (адже його статус є непевним з огляду на те, що у будь-який час його можуть звільнити та замінити на іншого «тимчасово виконуючого обов'язки»), а уряд не буде мати повного складу всупереч вимогам Конституції України.

У період з липня 2016 року до початку лютого 2019 року уряд видав декілька розпоряджень про «тимчасове покладення виконання обов'язків» окремих міністрів на визначених осіб. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 року № 550-р виконання обов'язків Міністра охорони здоров'я України з 1 серпня 2016 року покладено тимчасово на першого заступника Міністра охорони здоров'я України Супрун Уляну Надію. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 920-р виконання обов'язків Міністра аграрної політики та продовольства України покладено тимчасово на першого заступника Міністра аграрної політики та продовольства України Мартинюка Максима Петровича. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 43-р виконання обов'язків Міністра аграрної політики та продовольства України з 8 лютого 2019 року покладено тимчасово на заступника Міністра аграрної політики та продовольства України з

питань європейської інтеграції Трофімцеву Ольгу Василівну. Крім цього, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2019 року № 57-р визначено «з метою забезпечення безперервності роботи Міністерства охорони здоров'я України першому заступнику Міністра охорони здоров'я України Супрун Уляні Надії тимчасово, до призначення Міністра охорони здоров'я України в установленому законом порядку, забезпечити виконання обов'язків Міністра охорони здоров'я України, крім виключних повноважень Міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1096 „Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності“».

Таке покладання обов'язків окремих міністрів тимчасово на певних посадових осіб не є тотожним призначенню міністрів у порядку, встановленому чинною Конституцією України. При цьому за умови фактичного здійснення на постійній основі функцій окремих міністрів певними особами, формально призначеними тимчасово виконуючими обов'язки відповідних міністрів, Кабінет Міністрів України не можна вважати повністю сформованим у розумінні вимог пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України. Узгодження політичних позицій депутатських фракцій, що є учасниками коаліції, означає насамперед пошук та досягнення політичного компромісу як щодо засад функціонування коаліції (йдеться перш за все про ідеологічні, філософські, теоретичні та інші основи, стратегічні напрями подальшої трансформації економічної, соціальної, духовно-культурної та інших сфер), так і щодо кандидатур на посади урядовців, які мають втілювати зазначені засади в життя. Слід зауважити, що саме внесення пропозицій щодо них і є визначальним повноваженням коаліції. Саме тому конституційний обов'язок коаліції щодо внесення згідно з Конституцією України пропозицій стосовно кандидатур до складу Кабінету Міністрів України не можна вважати виконаним належним чином. Неспроможність коаліції упродовж кількох місяців узгодити між депутатськими фракціями та внести відповідні пропозиції щодо компромісних кандидатур до складу уряду, тобто така тривала її бездіяльність, є підтвердженням фактичного припинення діяльності коаліції. З огляду на це слід вважати, що станом на 21 травня 2019 року існували як юридичні, так і фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів.

3. Неприйнятним є твердження про те, що відсутність законодавчого врегулювання порядку припинення коаліції начебто унеможлиблює з'ясування моменту такого припинення. Навіть за умови збереження такого порядку у Регламенті Верховної Ради України (насправді за Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI згадки про коаліцію були виключені з Регламенту Верховної Ради України) суб'єкт, якому за Конституцією України надане повноваження щодо дострокового припинення повноважень парламенту, мав би визначати факт припинення чи продовження діяльності коаліції на власний розсуд.

Так само безпідставними є твердження щодо потреби мотивувати дострокове припинення повноважень парламенту у тексті відповідного Указу Президента України. Такої вимоги у Конституції України немає, а державотворча практика зарубіжних держав свідчить про те, що досить часто подібні акти не містять такого обґрунтування. Так, після ухвалення Конституції Французької Республіки у 1958 році глава держави п'ять разів достроково припиняв повноваження Національних зборів Французької Республіки й жодного разу в самому акті щодо такого припинення не було наведено ні мотивів, ні будь-яких інших аргументів на користь ухваленого рішення про дострокове припинення повноважень нижньої палати парламенту.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. П. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових
виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019**

Не може погодитися з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі — Рішення), виходячи з таких аргументів.

**1. Принцип народовладдя не слід протиставляти принципам
верховенства права і поділу влади**

Поділ влади, верховенство права, які роблять реальним захист прав людини, є суттю ідеї конституції в сучасній державі. Конституція України містить відповідні застороги, які можуть бути ефективними за умови їх підкріплення інституційними механізмами. Конституційні принципи поділу влади (стаття 6) та верховенства права (стаття 8) є фундаментальними принципами, згідно з якими необхідно сприймати увесь текст Конституції України та її імпліцитну частину у розумінні відносин між вищими конституційними органами влади (парламентом, главою держави, урядом). Принцип поділу влади втілений у низці інших конституційних норм, окреслюючи «встановлені Конституцією межі» для здійснення повноважень кожною гілкою влади. Принцип поділу влади й механізм «стримувань і противаг», які запроваджені в конкретних засобах взаємного впливу та контролю між органами державної влади, здійснює, зокрема, такі конституційні функції, як запобігання узурпації влади (частини третя, четверта статті 5 Конституції України) та запобігання порушенню конституційних гарантій прав людини.

Слід виходити з того, що необмежена влада не спроможна забезпечити відповідальність держави перед людиною за свою

діяльність (частина друга статті 3 Конституції України) та очевидно є загрозою і для верховенства права, і для демократії.

Ще більшою мірою повага до принципу поділу влади повинна бути виявлена під час перевірки на предмет конституційності тих актів, які є наслідком прояву розсуду вищих органів державної влади. До таких актів належить Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року (далі — Указ).

З урахуванням унікально сильної ролі Президента України в системі конституційних органів влади в Україні (порівняно з іншими європейськими державами) Конституційний Суд України (далі — Суд) повинен базуватися на тому, що сучасна конституційна демократія заснована не лише на виборах, а й на принципах верховенства права та поділу влади.

Однак у Рішенні підкреслено інший підхід, за якого гіпертрофоване розуміння виборів як реалізації принципу народовладдя сприймається в конфлікті з іншими конституційними принципами.

Висновок Суду про те, що «розв’язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України» (пункт 3 Рішення), є сумнівним із огляду на сутність і логіку. По-перше, народ як публічний суб’єкт конституційних відносин здійснює владу також не довільно, а в порядку, визначеному Конституцією України. **Те, що Конституція України підкреслює його роль як «носія суверенітету і єдиного джерела державної влади», не може бути витлумачене як свавільне здійснення від його імені будь-якого обсягу влади.** Згідно з Конституцією України, яка є результатом здійснення народом установчої влади, саме Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших актів (частина перша статті 147), зокрема — актів Президента України (частина перша статті 150).

По-друге, **народ через вибори виявляє свою волю щодо надання мандата членам парламенту, однак не вирішує питання конституційності конкретного акта, який поставлено під сумнів іншим учасником юридичного спору.**

Важливо звернути увагу, що сильні європейські конституційні суди після Другої світової війни були створені в Німеччині та Італії — саме в тих державах, які мали трагічний досвід формування тоталітаризму через народні голосування, коли з самого

початку конституційні межі не завадили владі більшості зруйнувати і демократію, і верховенство права. Крім того, місія Конституційного Суду України, як і інших європейських конституційних судів, полягає у здійсненні контрмажоритарної функції — стримування волі більшості конституційними рамками.

2. Яким мав бути масштаб конституційного контролю Указу Президента

Конституційний Суд України вирішує питання конституційності на підставі Конституції України, її принципів і норм, здійснивши їх тлумачення, а не в інший спосіб.

Для окреслення масштабу контролю конституційності важливо зробити три попередні зауваження:

а) оцінку конституційності акта й відповідне сприйняття конституційних принципів і норм Суд не може здійснювати через аналіз та застосування законодавства України (наприклад, Регламенту Верховної Ради України) та, тим більше, документів чи поведінки в рамках політичного процесу в депутатському складі парламенту;

б) Конституцію України необхідно сприймати як цілісний документ, який за своєю природою не може мати прогалин, тобто не можна стверджувати, що «що-небудь» у Конституції України «не визначено» (саме на конституційну прогалину Суд указав у пункті 3 Рішення);

в) тягар доказування у справі безумовно повинен бути покладений на суб'єкта конституційної влади, який, видавши Указ, проявив розсуд у здійсненні владного повноваження, — на Президента України. Це впливає з того, що 21 травня 2019 року Президент України безумовно мав прерогативу в оцінці фактичних даних і права, які обґрунтовують видання Указу. Суд не вказав на це. Річ не лише в тому, наскільки формулювання обґрунтування містилися в змісті самого Указу, а в сутнісному обґрунтуванні Указу як ухваленого публічно-правового рішення.

Виходячи з наведеного, Суд повинен був надати відповідь на такі питання:

1. Наскільки Указ ґрунтується на підставах, визначених для нього Конституцією України (частина друга статті 90, частини шоста — дев'ята статті 83), які пов'язані з формуванням коаліції депутатської фракції після її припинення?

Суд не зміг чітко відповісти на це питання, виходячи зі змісту Конституції України. Хоча слід наголосити, що положеннями

тексту Конституції України істотно ширше регламентовано відповідні питання порівняно з будь-якою іншою європейською державою. Суд не оцінив мети відповідних конституційних норм, які «пов'язують» формування коаліції депутатських фракцій з легітимацією стабільної роботи Уряду України — основою для оцінки наявності (чи відсутності) коаліції депутатських фракцій, склад якої втілює парламентську більшість. Якщо зважати на форми правління, які в європейській традиції називають «змішаними республіками», то стає очевидним — саме ця обставина є головною підставою задіяння інституту дострокового припинення повноважень парламенту (або однієї з палат).

Відповідну юридичну позицію Суд висловив у Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України), зазначивши, що визначення словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, зокрема враховувати і основну мету її створення, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, — формування Уряду України (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Стаття 90 Конституції України, якою передбачені повноваження Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, функціонально призначена для здійснення балансуючого механізму, що застосовується для уникнення або подолання інституційної кризи, тобто нездоланного конфлікту між законодавчою і виконавчою владами. Стратегічна маніпуляція термінами парламентських виборів і очікуваними результатами позачергових виборів притаманна для мотивації уповноважених суб'єктів і в інших європейських демократичних державах (є складовою політичного процесу), однак вона не повинна виходити за конституційні межі.

2. З першим пов'язане й друге питання: що означає склад коаліції депутатських фракцій, до якої входить більшість народних депутатів України і який формується за «результатами виборів»?

Відповідь на це питання повинна була розкрити зміст відповідних конституційних норм у кількох аспектах: по-перше, Конституція чітко встановлює, що коаліція створюється «за результатами виборів», під якими очевидно необхідно розумі-

ти весь склад парламенту, а не лише ту частину, яка охоплена партійними фракціями (наприклад, за наслідками виборів половини парламенту за пропорційною виборчою системою). Кожен народний депутат України, як впливає зі змісту Конституції України, є представником Українського народу у парламенті і очевидно, що між ними не може бути різниці щодо права брати участь у парламентській більшості, а відтак — у процесі формування Уряду; по-друге, вимоги щодо мінімальної кількості самої депутатської фракції встановлюються законом. Через це об'єктивно частина членів парламенту опиняються за межами депутатських фракцій, об'єднуючись, як правило, у депутатські групи або залишаючись «позафракційними». Законодавець може певними засобами сприяти структуруванню складу парламенту з метою його стабільної та ефективної діяльності. Однак від волі законодавця (більшості законодавчого органу) не може залежати обсяг конституційних прав народного депутата України на участь у парламентській більшості, яка організаційно втілюється в коаліцію депутатських фракцій.

3. Постає й третє питання: наскільки були дотримані процедурні вимоги при виданні Указу, які прямо впливають з Конституції України (окрім місячного терміну формування коаліції депутатських фракцій), зокрема щодо заборони дострокового припинення повноважень Верховної Ради України «в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України» (частина п'ята статті 90 Конституції України)?

Суд зовсім не відповів і на це запитання. Перевірку дотримання конституційної вимоги про те, що рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України ухвалюється «після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України» (частина четверта статті 90), Суд провів через констатацію відповідного факту без з'ясування мети відповідної конституційної норми та її «прикладення» до того, що насправді мало місце на зустрічі глави держави з відповідними посадовими особами 21 травня 2019 року.

Річ у тім, що право на ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту є *ultima ratio* (останнім доводом), спрямованим на вирішення інституційної кризи, пов'язаної з неспроможністю парламенту сформувати уряд або ж його іншої організаційної неспроможності, яка виражається, наприклад, у непроведенні пленарних засідань протягом певного строку, а

відтак — паузі у здійсненні законодавчої влади. Метою консультацій Президента України з керівниками парламенту та депутатських фракцій мало бути з'ясування кола питань, а саме: чи має місце інституційна криза; чи насправді немає іншого способу її подолати, ніж ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту. Суд не провів дослідження, наскільки повно зустріч глави держави з групою посадових осіб 21 травня 2019 року була спрямована на досягнення такого результату.

Якби Суд відповів на вказані питання, резолютивна частина Рішення була би іншою.

3. Кількісні показники, доктрина «політичного питання» і нелогічний висновок

Суд пішов іншим шляхом. Уже усне слухання у межах провадження показало надто завищену увагу не до питань конституційності Указу, а до формальних аспектів, які були виражені у спробах учасників довести наявність або відсутність кількісних показників коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. На жаль, Суд піддався логіці, запропонованій учасниками провадження, пробуючи витребувати «списки» народних депутатів України, які на певну дату «входили» до коаліції депутатських фракцій.

Обравши невірну методологію аргументації, Суд очікувано опинився в безпорадній ситуації. Відтак через звичні способи він виявився неспроможним встановити фактичні обставини, які б свідчили про наявність чи відсутність коаліції депутатських фракцій в контексті частин шостої — восьмої статті 83 Конституції України.

Річ у тім, що аналіз кількісних показників динамічного і сегментованого партійного середовища складу Верховної Ради України загалом не міг привести до встановлення певних юридичних фактів. Природа мінливих партійно-політичних суспільних відносин у парламенті демократичної держави передбачає конкурентність у пропонованих ідеях суспільного розвитку, намагання суб'єктів політики здобути підтримку виборців.

Така специфіка накладала відбиток на індивідуальні чи колективні публічні заяви народних депутатів України, зокрема щодо приналежності до коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України чи вихід із неї. Відтак «заяви народних депутатів України» чи навіть «заяви депутатських фракцій» не могли бути оцінені як юридичні факти, оскільки вони значною мірою були спрямовані не на досягнення юридично значимого резуль-

тату (наприклад, припинення коаліції депутатських фракцій), а передусім — на вплив на виборця. Нерідко ознаки узгодженості між депутатськими фракціями чітко проявлялися незважаючи на «вихід» деяких із них із коаліції депутатських фракцій.

Невизначеності додало й те, що всупереч положенням частини дев'ятої статті 83 Конституції України, за якою «засади формування, організації та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України», парламент Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року № 2600—VI скасував відповідні положення Регламенту Верховної Ради України. У такий спосіб ці суспільні відносини опинилися поза межами правовідносин. Наголошуємо, навіть за наявності відповідних регламентних норм Суд не міг вирішити конституційний спір через їх застосування, однак це надавало хоча б якої-небудь упорядкованості відповідним суспільним відносинам.

До цього слід додати, що Суд не міг застосувати навіть формалізоване пов'язування факту «припинення» коаліції депутатських фракцій з відповідною заявою Голови Верховної Ради України. Заяви Голови Верховної Ради України у період 2016—2019 років, які були пов'язані з виходом депутатських фракцій зі складу коаліції депутатських фракцій або ж припиненням діяльності останньої, не базувалися на правових нормах, а відтак є обставинами виключно політичного процесу.

Якщо йти за цією логікою, то предмет оскарження значною мірою виник із різного розуміння учасниками провадження фактів партійно-фракційного розмежування в парламенті, тобто обставин політичного процесу за межами правовідносин. Доктрина «політичного питання» не є широко застосовною в конституційному судочинстві України, однак Суд уже декілька разів у своїй практиці відзначав, що подібні питання не належать до його компетенції, «відмовляючи» у відкритті конституційного провадження або ж припиняючи його (Ухвала Суду від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000).

Невдалий спосіб дослідження та його наслідки робило межу між правовим і політичним аспектами у цій справі надто крихкою. **Якщо стати на позицію про обґрунтованість застосування Судом доктрини «політичного питання» як аргументу судового самообмеження і погодитися, що конфлікт «не має правового вирішення», то логічним наслідком цього могло бути лише одне — винесення ухвали**

про закриття конституційного провадження. Однак Суд не закрив провадження, а вирішив спір на користь одного з учасників.

4. Резюме: де застереження від узурпації влади

Отже, відмовившись від вирішення справи через тлумачення і застосування безпосередньо Конституції України, Суд опинився в ситуації необхідності аналізу мінливого і динамічного політичного середовища парламенту. Ним було, з одного боку, визнано наявність конституційного конфлікту з вказівкою на народ як арбітра, а з іншого боку, констатовано, що спір «не має правового вирішення». Однак після акцентування на доктрині «політичного питання» Суд не закрив провадження у справі, а оголосив одного з учасників переможцем спору.

Проте є ще більш важливе: Суд у Рішенні не сформулював необхідних юридичних позицій стосовно застережень від загрози щодо узурпації влади в Україні. Парламент відіграє ключову роль у конституційній демократії, а відтак конституційні гарантії його діяльності в межах строків повноважень безумовно підлягають пріоритетному захисту з боку Суду. Суд не обґрунтував баланс між захистом конституційних строків повноважень парламенту та наявністю підстав для призначення позачергових виборів — навіть якщо йдеться про часову «дистанцію» між ними в 3 місяці.

У Рішенні Суд мав зробити такі застереження, щоб у жодного з суб'єктів політики не склалося враження, ніби засіб дострокового припинення повноважень парламенту може бути довільно застосований у будь-який час в якості «санкції» до депутатського корпусу чи з інших неправових мотивів. Низький (чи високий) рівень суспільної довіри до інституту парламенту чи політичних суб'єктів, які сформували його депутатський склад за наслідками вільних виборів, не стосується конституційних підстав для дострокового припинення повноважень єдиного законодавчого органу. Свавільне використання цього засобу означало б серйозні загрози для конституційних принципів верховенства права та поділу влади в Україні.

Дострокове припинення повноважень парламенту, обраного народом на вільних виборах, є допустимим лише у відповідності з положеннями й цінностями Конституції України.

Висловивши таку позицію, Суд, безумовно, ефективніше здійснив би свою основну місію — захист Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»**

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі — Рішення) визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ).

Не погоджуюсь з Рішенням, оскільки, на мою думку, Указ слід було визнати неконституційним з таких підстав.

1. Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: Україна є демократична, правова держава (стаття 1); 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 (частина друга статті 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; ніхто не може узурпувати державну владу (частини друга та четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції

України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

2. Діяльність Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні **передусім спрямована на забезпечення народного представництва**, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

За чинним виборчим законодавством Верховна Рада України обирається за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Усі народні депутати України, обрані як в багатомандатному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, так і в одномандатних виборчих округах, є **повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України**, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси; при здійсненні своїх депутатських повноважень, в тому числі у Верховній Раді України та її органах, **вони мають рівні права**, які не можуть бути обмежені за ознакою належності чи неналежності до будь-яких внутрішньо-парламентських формувань (коаліції, депутатських груп (фракцій)); гарантії держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

3. За Конституцією України строк повноважень Верховної Ради України **становить п'ять років**.

Приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, глава держави здійснює **реалізацію конституційно-правової відповідальності** єдиного органу законодавчої влади в Україні та окремих народних депутатів України (у спосіб скорочення строку їх повноважень). Наслідком прийняття такого рішення і проведення позачергових парламентських виборів є також складення повноважень Кабінетом Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України (частина перша статті 115 Основного Закону України).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та народних депутатів України як обраних у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (за пропорційною виборчою системою), так і в одномандатних виборчих округах (за мажоритарною виборчою системою) **передбачає не тільки оновлення складу парламенту, а й зміну засад формування та реалізації державної політики, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади** (частина перша статті 113 Конституції України).

4. Конституцією України встановлено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

У своїх попередніх рішеннях Суд наголошував, що визначення словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, зокрема **враховувати і основну мету її створення**, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, — **формування Уряду України** (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Відповідно до Конституції України коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту України щодо канди-

датури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83).

Суд зазначав, що саме таким чином втілюється основна мета створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, її конституційні повноваження як суб'єкта формування уряду та забезпечується політико-правовий зв'язок існуючої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Дієздатність парламенту (тим більше за змішаної виборчої системи) не може залежати виключно від факту наявності/відсутності коаліції депутатських фракцій.

За Конституцією України прийняття законів, постанов та інших актів Верховна Рада України здійснює більшістю від її конституційного складу (крім випадків, передбачених цією Конституцією (стаття 91), а не коаліцією депутатських фракцій. **Свої повноваження єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює незалежно від перебування народних депутатів України у складі коаліції депутатських фракцій.**

Можливість дієздатного функціонування Верховної Ради України без коаліції депутатських фракцій впливає також з аналізу змісту положень частини четвертої статті 83, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України.

5. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, зокрема, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України (пункт 1 частини другої статті 90 Основного Закону України).

Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу, Суд мав обов'язково з'ясувати конституційно-правові підстави видання Указу.

В Указі зазначено, що Президент України видав його керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою та сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України та відповідно до пунктів 7 і 8 частини першої статті 106 Конституції України.

Системний аналіз вказаних норм Основного Закону України дозволяє констатувати таке.

5.1. Відповідно до частини першої статті 106 Конституції України Президент України, зокрема, призначає позачергові

вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією (пункт 7); припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією (пункт 8).

Вказані конституційні норми лише встановлюють відповідні повноваження глави держави і не визначають підстав та інших обставин, за яких допускається їх реалізація. Отже, за своїм змістом зазначені положення Конституції України (пункти 7, 8 частини першої статті 106) є **відсильними**, оскільки випадки (підстави), за яких Президент України може припинити повноваження Верховної Ради України, та строки, у які він призначає позачергові вибори Верховної Ради України, передбачені іншими нормами Основного Закону України. Відповідно до юридичної позиції Суду «відсильний характер окремих положень закону означає, що застосовуватися та реалізовуватися вони можуть виключно за умови використання інших положень цього закону» (пункт 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 31 травня 2011 року № 4-рп/2011).

5.2. Пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України (на який міститься посилання в Указі) встановлено, що Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Передусім цією конституційною нормою передбачено, що прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є правом Президента України, а не його обов'язком. Тобто навіть за наявності конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президент України може й не скористатися правом достроково припинити її повноваження. Відтак парламент може продовжувати функціонувати і після того, як виникли конституційні підстави для дострокового припинення його повноважень.

Встановлюючи **право**, а не обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, **Основний Закон України допускає функціонування парламенту за відсутності (припинення діяльності) коаліції депутатських фракцій за умови ефективного здійснення ним своїх конституційних повноважень.**

Крім іншого, це означає, що Конституція України пов'язує можливість дострокового припинення повноважень єдиного

органу законодавчої влади в Україні не з формальними підставами, а з його функціональною неспроможністю — нездатність виконувати свої конституційні завдання.

Зважаючи на природу Верховної Ради України як представницького органу державної влади та її виключні конституційні повноваження, вважаю, що підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не можуть бути формальними, а повинні переконливо доводити її функціональну неспроможність — неможливість здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України. Суто формальний підхід (без будь-яких обґрунтувань) до визначення підстав для дострокового припинення повноважень парламенту призведе до обмеження права народу на здійснення влади через обрану ним Верховну Раду України у зв'язку з безпідставним скороченням строку її повноважень, тобто до порушення положень частини другої статті 5 та частини першої статті 76 Конституції України.

За Конституцією України (пункт 1 частини другої статті 90) Президент України **може** реалізувати своє право достроково припинити повноваження Верховної Ради України **за певної умови** — якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Отже, у пункті 1 частини другої статті 90 Конституції України у загальному вигляді сформульовано умову, за якої у Президента України виникає право достроково припинити повноваження парламенту, і визначено момент, з якого це право ним може бути реалізовано. **Водночас це конституційне положення, як і положення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України, є відсильним — для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України потрібно встановити, що упродовж одного місяця коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України не було сформовано відповідно до статті 83 цієї Конституції.**

5.3. Частиною сьомою статті 83 Конституції України передбачено два окремих випадки формування коаліції депутатських фракцій: 1) після проведення чергових або позачергових виборів до Верховної Ради України; 2) після припинення діяльності коаліції. Тобто коаліція формується протягом одного місяця — з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України (у першому випадку), та з дня припинення діяльності коаліції (у другому випадку).

Отже, цією нормою Основного Закону України передбачено можливість формування коаліції депутатських фракцій як у новообраній Верховній Раді України, так і в разі припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (наступна коаліція), тобто впродовж періоду діяльності Верховної Ради України відповідного скликання (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Аналіз положень частини сьомої статті 83 та пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України у їх системному взаємозв'язку вказує на те, що Конституція України встановлює дві окремі підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України у разі, якщо протягом місяця у ній не сформовано коаліцію депутатських фракцій. Виходячи з того, що кожна з цих підстав підлягає окремому застосуванню, та з урахуванням приписів частини другої статті 19 Конституції України в указі про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України **обов'язково має бути детально обґрунтована підстава** для здійснення такого припинення.

Натомість в Указі не зазначається, якою саме конституційною підставою керувався Президент України, приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання. Таким чином, має місце юридична невизначеність щодо фактичної та юридичної підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Розглядаючи юридичну визначеність як один з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, Суд наголошував на важливості вимоги визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакового застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (пункт 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Принцип юридичної визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

Отже, у цій частині Указ не відповідає принципу юридичної визначеності як елементу принципу верховенства права, а тому суперечить частині першій статті 8 та частині другій статті 19 Конституції України.

6. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади в Україні — має ґрунтуватися на конституційній основі. Це передбачає наявність чітких і безсумнівних конституційних підстав для такого рішення, прийняття його у передбачений Конституцією України спосіб, урахування усіх обставин, які мають конституційно-правове значення як для діяльності парламенту, так і для функціонування усієї державної влади в Україні.

Приписи, що містяться, зокрема, у статтях 1, 3, 5, 6, 19, 75, 76, 77, 102, 104 Конституції України, не допускають прийняття безпідставного або необґрунтованого (у тому числі такого, що ґрунтується на припущеннях) рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Згідно з Конституцією України засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина дев'ята статті 83).

Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б стосувалися питань формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті. А тому ці питання наразі є предметом регулювання лише Конституції України, яка визначає основні засади формування коаліції депутатських фракцій (частини шоста та сьома статті 83).

У Рішенні у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд зазначив, що Конституція України визначає окремі підстави припинення діяльності коаліції депутатських фракцій; порядок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій також повинен встановлюватися Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (пункт 3 мотивувальної частини).

Відсутність детального конституційного та законодавчого регулювання засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті зумовлює особливі вимоги до рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, пов'язані з потребою однозначного і переконливого встановлення суб'єктом прийняття такого рішення юридичного факту та точного моменту як формування коаліції, так і припинення її діяльності.

За такої ситуації **обґрунтування** рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України безпосередньо в Указі (із зазначенням доведеного юридичного факту та точного моменту формування коаліції чи припинення її діяльності) є **обов'язковим**.

Натомість в Указі **відсутнє будь-яке обґрунтування** рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання **чи хоча б посилання на юридично встановлений факт** припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті як на підставу для прийняття відповідного рішення, що не дає змоги констатувати його відповідність (конституційність) положенням частини другої статті 77, частин шостої та сьомої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, пунктів 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України, на які міститься посилання в Указі.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) констатувала, що здійснення повноважень у спосіб, що призводить до необґрунтованих рішень, є порушенням верховенства права (пункт 64 Мірила правовладдя, ухваленного Венеціанською Комісією на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року, схваленого Комітетом Міністрів Ради Європи на 1263-му засіданні 6–7 вересня 2016 року та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи на 31-й сесії 19–21 жовтня 2016 року).

З Указу незрозуміло, у який спосіб і на підставі яких юридичних фактів Президент України визначив те, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання не була сформована чи припинила свою діяльність і коли саме це відбулося.

Відтак Указ не відповідає приписам частини першої статті 8, частини другої статті 19, пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України.

7. Наділення глави держави правом достроково припинити повноваження парламенту (віднесення вирішення цього питання

на його розсуд) не означає, що це право може бути реалізоване за відсутності для того конституційних підстав та легітимної мети. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України має **не лише ґрунтуватися на конституційних підставах, а й бути спрямованим на досягнення важливої суспільно-політичної мети** — вирішення існуючих проблем у взаємовідносинах між Урядом України та парламентом, забезпечення їх ефективного функціонування.

Розглядаючи питання щодо легітимного розпуску демократично обраного парламенту і визначення дати нових виборів, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у доповіді про визначення дати виборів від 8 листопада 2007 року № 426/2007 (CDL-AD(2007)037) наголосила на тому, що для забезпечення легітимності сам розпуск парламенту не повинен бути довільним, а має служити належному функціонуванню демократичних інститутів (пункт 36).

Передбачений Основним Законом України розсуд (дискреція) глави держави щодо реалізації вказаного права має **конституційні межі, визначені його статусом та функціями**. За Конституцією України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102); у своїй діяльності він зобов'язаний дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, додержуватися Конституції і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників (частина третя статті 104).

Отже, свої рішення Президент України зобов'язаний ґрунтувати на Конституції України, виходячи з державних і суспільних інтересів.

Враховуючи конституційне призначення створення коаліції депутатських фракцій, основною метою реалізації Президентом України права щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є вирішення політичної кризи у відносинах між парламентом і Урядом України, усунення неспроможності формування нового Кабінету Міністрів України після того, як попередній Уряд України склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або після відставки Прем'єр-міністра України чи прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83, стаття 115 Конституції України).

Відтак конституційною основою видання Указу мало бути досягнення відповідної легітимної мети, пов'язаної із забезпеченням

належного функціонування парламенту та Уряду України, виконання ними своїх конституційних функцій. Зі змісту Указу та політико-правової ситуації в країні, за якої його було видано, такої мети не вбачається.

Станом на день видання Указу (21 травня 2019 року) в Україні забезпечувалася політико-правова взаємодія Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, який було сформовано 14 квітня 2016 року. Упродовж цього періоду парламент розглядав законодавчі ініціативи Уряду України, затверджував Державний бюджет України на відповідний рік, ухвалював відповідні закони та інші акти, приймав кадрові рішення, у тому числі ті, які стосуються зміни складу Кабінету Міністрів України.

Верховна Рада України 30 травня 2019 року не підтримала заяву Прем'єр-міністра України про його відставку, подану відповідно до частини другої статті 115 Конституції України. Таким чином, на день видання Указу та після цього не виникало потреби у формуванні нового складу Кабінету Міністрів України у строки та в порядку, що визначені Конституцією України.

Відсутність легітимної мети при прийнятті вказаного рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року підтверджується також низкою інших обставин.

Конституція України встановлює, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 90).

Чергові вибори до Верховної Ради України мали відбутися 27 жовтня 2019 року (частина перша статті 77 Конституції України). Новообраний Президент України вступив на пост 20 травня 2019 року. Указом позачергові вибори до Верховної Ради України призначено на 21 липня 2019 року.

Таким чином, повноваження Верховної Ради України були достроково припинені Президентом України за кілька днів до останніх шести місяців строку повноважень Верховної Ради України, а позачергові вибори були призначені на три місяці раніше строку проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Наведені обставини вказують на юридичну необґрунтованість видання Указу та ставлять під сумнів його спрямованість на досягнення легітимної мети.

Характеризуючи такий елемент верховенства права, як заборона свавілля, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) констатувала, що хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватися у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб уможливорює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісними із поняттям верховенства права (пункт 52 Доповіді «Верховенство права», схваленої на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

8. Потрібно враховувати ту обставину, що застосування у частині сьомій статті 83 Конституції України словосполучення «припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» потребує з'ясування конституційно-правового змісту поняття **діяльності** такої коаліції.

Частиною восьмою статті 83 Конституції України визначено дві функції коаліції депутатських фракцій: 1) внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. При цьому такі пропозиції коаліція депутатських фракцій вносить «відповідно до цієї Конституції».

Відповідно до Конституції України Президент України «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції» (пункт 9 частини першої статті 106); «кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя статті 114).

Таким чином, вказаними нормами Конституції України **визначено** механізм внесення коаліцією депутатських фракцій пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Натомість Конституцією України **не визначено** механізму внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій

щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Понад те, норми Конституції України, які визначають повноваження парламенту та глави держави, а також порядок формування Уряду України, **не передбачають** участі коаліції депутатських фракцій у процедурі призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України).

Так, відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України. Згідно з пунктом 10 частини першої статті 106 Основного Закону України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Частиною четвертою статті 114 Конституції України встановлено, що Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

З огляду на це реальний конституційно-правовий зміст поняття діяльності коаліції депутатських фракцій вичерпується внесенням нею пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Відтак припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у розумінні положень частин сьомої та восьмої статті 83 Конституції України матиме місце лише у випадку її неспроможності внести пропозиції Президенту України щодо кандидатури нового Прем'єр-міністра України.

На мою думку, викладене давало можливість Суду констатувати те, що видання Указу відбулося за відсутності конституційно-правових підстав для припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання і не мало легітимної мети.

Відтак Указ мав бути визнаним неконституційним, оскільки він не відповідає приписам частини другої статті 5, частин першої, другої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 76, пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України.

За таких обставин рішення про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України матиме наслідком, зокрема,

безпідставне скорочення конституційно визначеного строку повноважень діючого парламенту, обмеження права народу на здійснення влади через обрану ним Верховну Раду України восьмого скликання, ігнорування народного волевиявлення, здійсненого на минулих парламентських виборах, безпідставне припинення повноважень діючого Кабінету Міністрів України.

Крім того, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України за відсутності конституційно-правових підстав ставить під сумнів легітимність процесу формування нового складу парламенту. Також створюється прецедент для подібних рішень у майбутньому — уможлиблюється прийняття главою держави рішення про дострокове припинення повноважень парламенту за відсутності конституційних підстав (за обґрунтування такого рішення суспільним запитом, політичною чи іншою доцільністю тощо).

У сукупності це зумовлює ризики формування та функціонування системи державної влади в Україні не на конституційних засадах, порушення принципів народовладдя, поділу державної влади та верховенства права, появу передумов для узурпації влади.

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 20 червня 2019 року ухвалив Рішення № 6-р/2019 у справі № 1-152/2019 за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ), яким визнав таким, що *відповідає* Конституції України (є конституційним), зазначений Указ Президента України (далі — Рішення).

Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) не зобов'язує суддю Конституційного Суду викласти окрему думку, а надає йому таке право, яким, з огляду, зокрема, на важливість цієї справи, я бажаю скористатись.

Щодо важливості справи та Рішення в ній

Винесена в підзаголовок цієї окремої думки вказівка на *важливість* справи та Рішення, з одного боку, є констатацією того, що передувало розгляду цієї справи та супроводжувало його, з іншого — припущенням про те, яким чином рішення в цій справі вплине чи могло б вплинути на розвиток України у цілому та конституційної юриспруденції зокрема.

Передували розгляду цієї справи, серед іншого, вибори Президента України, інавгураційна промова новообраного Президента України, в якій він заявив: «Я розпускаю Верховну Раду України VIII скликання», проведення на наступний день консультацій¹ та нагадування про лише 4 % довіри українських громадян до Верховної Ради України чинного скликання, що є

¹ На підставі вимог частини третьої статті 90 Конституції України.

причиною для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Супроводжували розгляд цієї справи категоричні твердження одних правників про конституційність Указу та не менш безапеляційні висловлювання інших про його неконституційність. Поряд із цим, деякі політики пропонували Президенту України проігнорувати рішення Конституційного Суду, якщо воно не буде влаштовувати цих політиків та (або) Президента України.

Отже, чимало окремих громадян, значна частина громадянського суспільства, правники та політики доволі щиро та, можливо, стривожено зацікавилися розглядом Конституційним Судом цієї справи та змістом майбутнього рішення в ній.

Ця зацікавленість та стривоженість були обумовлені не лише сьогоденними проблемами можливого дострокового переобрання народних депутатів України¹, а й незрозумілими перспективами² подальшого розвитку України як держави, потенційними змінами у зовнішній та внутрішній політиці тощо.

Крім того, вже на початку розгляду цієї справи було зрозуміло, що при її вирішенні Конституційний Суд стикнеться не лише із зовнішнім суспільним та політичним тиском, а й із проблемами складностей та суперечностей юридичного регулювання відповідних конституційних відносин, зокрема щодо діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, підстав виникнення та реалізації права Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України тощо.

З урахуванням наведеного вище значне коло зацікавлених осіб, а саме правників, політиків та інших українських громадян, розумно очікували, що Конституційний Суд у своєму рішенні вирішить хоча б частину з існуючих юридичних проблем та, як наслідок, не лише розв'яже сучасний конституційний конфлікт, що виник між новообраним Президентом України та українським парламентом³, а й мінімізує ризики виникнення подібних конфліктів у майбутньому.

Зазначені міркування лаконічно, проте достатньо обґрунтовують важливість розгляду цієї справи та ухвалення в ній вмотивованого рішення.

¹ Вибори до українського парламенту (однак строкові) мали б все одно відбутись у 2019 році.

² У зв'язку зі змінами голови держави, складу парламенту, уряду.

³ У чинному складі народних депутатів.

Щодо потреби вмотивованості Рішення

Згідно з частиною 1 статті 89 Закону рішення Конституційного Суду має бути вмотивованим незалежно від того, чи дійшов Конституційний Суд висновку про конституційність акта чи його неконституційність.

Слід зазначити, що навіть якщо би Закон не містив такої вимоги щодо змісту рішення Конституційного Суду, помилково було б ухвалювати невмотивовані рішення.

Додатковим аргументом на підтвердження істинності тези про потребу вмотивованості рішення Конституційного Суду саме в цій справі є те, що об'єкт конституційного контролю — Указ — не містить мотивувальної частини, тому цю прогалину в будь-якому варіанті вирішення¹ мало б виправити Рішення.

Передумовою для появи якісно вмотивованого рішення було те, що Конституційний Суд, незважаючи на мінімальні часові проміжки розгляду справи², отримав багато наукових та науково-практичних висновків, наданих, у тому числі як *amicus curie*, що містили, по-перше, аргументацію конституційності чи неконституційності Указу та, по-друге, що головніше, обґрунтування шляхів і способів вирішення проблем юридичного регулювання конституційних відносин, про які згадувалося вище.

Ще однією передумовою появи якісно вмотивованого рішення було також те, що Конституційний Суд постановив ухвалу про розгляд цієї справи в порядку усного провадження, внаслідок чого судді Конституційного Суду, учасники конституційного провадження та інші зацікавлені особи у відкритій частині судового засідання мали можливість повноцінно дослідити та з'ясувати всі обставини справи³.

Однак, незважаючи на все це, мушу визнати, що ухвалене Рішення *в його мотивувальній частині*, на мою думку, не відповідає тим розумним очікуванням, що, можливо, виникли у зацікавлених громадян, правників, політиків, й Конституційний

¹ Конституційності чи неконституційності Указу.

² Провадження у цій справі було визнано Конституційним Судом невідкладним, а тому мало тривати та фактично тривало менше одного календарного місяця.

³ Слід відзначити у цілому якісні дії у відкритій частині судового засідання усіх учасників конституційного провадження (представників суб'єкта права на конституційне подання, представника Президента України) та залученого учасника конституційного провадження — Постійного представника Верховної Ради України.

Суд, з одного боку, формально вирішивши конституційний конфлікт, з іншого — усунувся від виконання своєї найважливішої місії — забезпечення верховенства Конституції України, у тому числі в контексті охорони таких складових конституційного ладу, як: *народний суверенітет, джерело влади, безпосередня та опосередкована демократія, заборона узурпації державної влади, поділ влади, система стримувань та противаг*.

Вважаю за необхідне наголосити, що в цій частині окремої думки йдеться не про мою згоду чи незгоду з резолютивною частиною Рішення, а про неприйняття мною того, що Рішення в цій складній та важливій справі виглядає неякісно (суперечливо та неповно) вмотивованим, що порушує вимогу юридичної визначеності як складову верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Більш того, на моє переконання, належна мотивація Рішення в цій справі могла та мала б продемонструвати, що Конституційний Суд заслуговує на повагу, а його рішення — на раціональне сприйняття та довіру¹ в складні та неоднозначні моменти сучасної української історії.

На завершення роздумів щодо потреби вмотивованості рішень Конституційного Суду слід згадати про те, що за іронією долі, за кілька днів до ухвалення Рішення в цій справі Конституційний Суд ухвалив рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»².

Не заперечуючи важливості будь-якої справи та рішення в ній, лише констатую, що в тому, здавалось би, прагматичному випадку перевірки на конституційність акта парламенту, що містить порядок створення одного з регуляторів на ринку послуг, Конституційний Суд цілком слушно досліджував такі фундаментальні явища та поняття, як: *Український народ, носій суверенітету, єдине джерело влади, безпосередня та опосередкована демократія, суверенна воля Українського народу, поділ влади, система стримувань та противаг, конституціоналізм та ін.*

Однак у справі щодо перевірки на конституційність Указу про дострокове припинення повноважень єдиного законодавчого ор-

¹ Можливо, певною мірою, й на ірраціональну складову такої довіри.

² Тобто йдеться про інше найближче у часі рішення Конституційного Суду.

гану — Верховної Ради України — Конституційний Суд виявив недоречну непослідовність та стриманість у мотивуванні свого рішення, що може в подальшому мати різного роду негативні наслідки.

Щодо недоліків змісту Рішення

Слід визнати, що Рішення все ж містить певну мотивацію конституційності Указу.

Разом з тим на критику заслуговують як ключові складові наявної в Рішенні мотивації, так і те, що Конституційний Суд ухилився від вирішення низки важливих проблем.

Аргументуючи ці твердження зазначу таке.

1. Конституційний Суд у Рішенні вказав, що «... **конституційний конфлікт між Президентом та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України ... не має правового вирішення...**» (друге речення абзацу тринадцятого пункту 3 мотивувальної частини).

Однак всупереч такому власному твердженню Конституційний Суд Рішенням вирішив (розв'язав) цей конфлікт, що дозволяє дійти висновку або про застосування Конституційним Судом «неправового» вирішення цього конфлікту, або про помилку в мотивації Рішення. Звісно, що обидва ці припущення не кращим чином характеризують Рішення.

2. Аналіз змісту Рішення свідчить про те, що Конституційний Суд фактично **не погодився** з можливістю дострокового припинення повноважень Верховної Ради України внаслідок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у зв'язку з відсутністю юридичного регулювання відповідних конституційних відносин нормами Конституції України та Регламенту Верховної Ради України¹.

Встановивши таку обставину під час розгляду справи, Конституційний Суд, на мою думку, мав щонайменше вказати в Рішенні на те, що Президент України не міг встановити факт припинення діяльності коаліції депутатських фракцій та, як наслідок, з цього посилатись в Указі на пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України як підставу для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

¹ Саме з цих міркувань у Рішенні з'явилось твердження про неможливість вирішення конституційного конфлікту.

Водночас Конституційний Суд вказав у Рішенні на виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України *на іншій підставі*, а саме у зв'язку з тим, що Український народ є єдиним джерелом влади та має право на реалізацію своїх виборчих прав, а Президент України у цілому має право на дострокове припинення повноважень парламенту (пункт 8 частини першої статті 106 Конституції України).

Однак важливо, що Конституційний Суд у своєму Рішенні повністю проігнорував те, що в Указі нічого не згадується про положення статей 5, 69 Конституції України щодо Українського народу як суверена та джерела влади й права Українського народу обирати парламент.

3. Мотивуючи вирішення (розв'язання) конституційного конфлікту, Конституційний Суд у Рішенні лаконічно посилається на те, що *«... носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»* (частина друга статті 5 Конституції України), і зазначає, що *«... народне волевиявлення здійснюється через вибори»* (абзац чотирнадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

Однак у Рішенні Конституційний Суд не пояснює та не аргументує наявності системного зв'язку між зазначеними приписами статей 5, 69 Конституції України і нормою частини першої статті другої статті 90 Основного Закону України, на яку є посилання в Указі, як юридичну підставу для дострокового припинення повноважень парламенту.

Отже, фактичні обставини справи та їх правова кваліфікація не давали підстав вважати, що Президент України за результатами виборів Президента України чи якимось іншим чином¹ отримав від суверена та джерела влади — Українського народу «вказівку» чи певне повноваження на дострокове припинення повноважень парламенту — Верховної Ради України.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд з незрозумілих для мене мотивів дійшов висновку про виникнення у Президента України такого права на підставі волевиявлення

¹ Так, у виступі Президента України та його представника у Конституційному Суді було посилання на результати певного соціологічного дослідження щодо виявлення рівня довіри до Верховної Ради України, але до матеріалів справи відповідні докази не були додані.

Українського народу. Хоча, якщо припустити, що цей умовивід Конституційного Суду пов'язаний з минулими виборами Президента України, то цілком зрозуміло, що на цих виборах виборці голосували не за дострокове припинення повноважень парламенту, а за кандидатів на посаду Президента України.

Це, на мою думку, було найбільш істотною помилкою у мотивувальній частині Рішення та фактично формулюванням Конституційним Судом нової юридичної позиції стосовно однієї зі складових конституційного ладу — системи стримувань та противаг¹, оскільки згідно з Рішенням реалізацію Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Конституційний Суд пов'язує з такою підставою, як потреба в достроковій реалізації Українським народом виборчого права (прав обирати та бути обраним)².

Таке мотивування Конституційним Судом підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, на мою думку, суперечить не лише приписам частини другої статті 90 Основного Закону України, а, що більш важливо, розумінню змісту та суті системи стримувань та противаг як засадничому конституційному положенню, що забезпечує функціонування державної влади.

4. Причиною таких помилок у Рішенні є те, що Конституційний Суд не з'ясував легітимну мету реалізації Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень парламенту.

Зі змісту положень частини другої статті 90 Основного Закону України зрозуміло, що такою метою не може бути дострокове припинення повноважень Верховної Ради України³, оскільки реалізація Президентом України цього права є засобом досягнення мети, а не самою метою.

Звісно, не може бути легітимною метою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України також таке явище, як вирішення конституційного конфлікту між Президентом України та парламентом, оскільки, по-перше, ірраціональним є

¹ Важливою складовою цієї системи є право Президента України на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, однак лише на підставах, у спосіб та в межах, що визначені частиною другою статті 90 Конституції України.

² У зв'язку з низькою довірою до парламенту.

³ На таку мету вказував у своєму виступі представник Президента України у Конституційному Суді.

припущення про те, що в системі стримувань та противаг одна зі сторін конституційного конфлікту може вирішити (розв'язати) останній шляхом припинення повноважень іншої сторони¹; по-друге, підстави для реалізації Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, згідно з приписами частини другої статті 90 Конституції України, спрямовані або на забезпечення функціонування парламенту як органу законодавчої влади (пункти 1 та 3), або на усунення потенційного конфлікту між *парламентом* та *урядом* (пункт 2)².

Слід зазначити, що в Конституції України, зокрема в статті 90, не згадується про можливість виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у зв'язку з реальним чи прихованим конфліктом інтересів між *ним* та *парламентом* чи у разі наявності у Президента України результатів соціологічних досліджень, які вказують на низькі рейтинги довіри до Верховної Ради України.

5. Вважаю також за необхідне зазначити нижче ті проблеми, які Конституційний Суд оминув в Рішенні:

— визначення співвідношення *функцій* коаліції депутатських фракцій, *функцій* парламентської більшості та *повноважень* парламенту в цілому;

— тлумачення змісту понять «*діяльність*» та «*припинення діяльності*» коаліції депутатських фракцій;

— встановлення норм Основного Закону України, що визначають порядок внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій до складу Кабінету Міністрів України³;

— релевантність для регулювання відносин з діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій *угод про створення коаліції депутатських фракцій* чи інших локальних *актів*;

— визначення *мети* та *змісту проведення консультацій*, що передбачені частиною третьою статті 90 Конституції України.

З огляду на наведене, вважаю, що у разі коли б Конституційний Суд у Рішенні відмовився від насправді у цілому зайвого та

¹ Зрозуміло, що надання одній зі сторін конфлікту права на дострокове припинення повноважень іншої сторони не можливо з огляду на явний конфлікт інтересів.

² Важливо, що з матеріалів справи не впливало те, що Верховна Рада України перебувала в конституційному конфлікті з Урядом України чи була неспроможна здійснювати свої повноваження з ухвалення законів.

³ Окрім кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України.

непотрібного цитування загалом відомих тверджень щодо розуміння принципу *верховенства права* та *юридичної визначеності* як його складової, а натомість дослідив би зазначені проблемні питання й сформулював би нові або уточнені юридичні позиції, то Рішення, без сумнівів, відповідало б як принципу верховенства права, так і вимозі юридичної визначеності. Однак цього не сталося, що завадило мені підтримати Рішення як у частині його мотивування, так і в частині остаточного висновку.

Щодо ризику узурпації влади

Наостанок щодо узурпації влади, точніше ризику такої узурпації.

Сенс згадування про подібний ризик обумовлений спробами нав'язати Конституційному Суду подібну дискусію в контексті перевірки Указу на конституційність.

Зміст Указу та матеріали справи не свідчать про те, що мало місце порушення приписів частин третьої та четвертої статті 5 Конституції України, а тому дискусія про ризик такої узурпації не є актуальною.

Водночас вважаю за потрібне зазначити таке.

Рішення та дії учасників конституційних відносин, фахова, суспільна та політична дискусія, що передували розгляду цієї справи та супроводжували його, є підґрунтям для роздумів про те, що в Україні поставлена під сумнів якість та ефективність не стільки діяльності конкретної коаліції депутатських фракцій чи Верховної Ради України VIII скликання у цілому, скільки парламенту як державної інституції.

Тобто наявні окремі ознаки дискредитації й делегітимації ідеї *парламентаризму* та нівелювання ролі парламенту в системі стримувань і противаг, що в парламентсько-президентській країні виглядає щонайменше дискусійним шляхом вирішення політичних, економічних та інших проблем.

Слід констатувати, що одночасно в певній кризі перебувають суди та органи, які створені та діють згідно з Конституцією України та законами України в системі правосуддя, а саме: Рада суддів України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України¹.

¹ Слід визнати, що ознаками такої кризи є, зокрема, фактичний початок чергового перегляду постійно триваючої судової реформи, у тому числі в частині внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, припинення та оспорювання

Чи є це спланованою атакою на майже всі органи судової влади¹ та на парламент і парламентаризм, чи простим збігом дій і обставин, покаже час, однак одними з важливих умов існування сучасної правової та демократичної держави є, по-перше, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, по-друге, існування та ефективне функціонування системи стримувань та противаг органів законодавчої, виконавчої та судової влади, що, звісно, не можливе під час дискредитації та делегітимації складових елементів такої системи.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

повноважень окремих членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, незавершення кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсних доборів кандидатів на посади суддів тощо.

¹ На мою думку, спроби дискредитації та делегітимації Конституційного Суду та ідеї існування в Україні сучасної моделі конституційного контролю — це питання, які належить вирішити в найближчому майбутньому.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 20 червня 2019 року ухвалив Рішення № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (далі — Рішення), яким визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ).

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

I. Моя позиція була запропонована в альтернативному проекті рішення, зареєстрованому в Секретаріаті Суду 14 червня 2019 року, і полягає в такому.

1.1. Україна, зокрема, є демократична, правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина перша статті 1, частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші

форми безпосередньої демократії (частина друга статті 5, частина перша статті 38, стаття 69).

Згідно з юридичною позицією Суду, викладеною у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

1.2. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, до конституційного складу якої входить чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України).

Суд у Рішенні від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 зазначив, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України), діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України (друге речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини).

Вибори народних депутатів України здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою, за якою 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, а 225 народних депутатів України обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (частина третя статті 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061—VI зі змінами). Верховна Рада України восьмого скликання обрана за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Усі народні депутати України, обрані як в багатомандатному загальнодержавному, так і в одномандатних виборчих округах є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси; у здійсненні своїх депутатських повноважень, в тому числі у Верховній Раді України, вони мають рівні права, які не можуть бути обмежені за належність чи неналежність до будь-яких депутатських груп (фракцій); гарантії

держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

З огляду на зазначене діяльність Верховної Ради України можлива не лише на партійній основі, а й на основі співпраці народних депутатів України на громадських засадах.

2. Відповідно до Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частини шоста, сьома, дев'ята статті 83).

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — коаліція депутатських фракцій) формується на політичній основі із більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, які домовилися про спільну парламентську діяльність.

В теорії конституційного права та практиці зарубіжного парламентаризму роль парламентської більшості (коаліції) зводиться до забезпечення формування та підтримки уряду. Діяльність такої більшості, як правило, не регулюється нормами конституції, проте обумовлює, насамперед, ефективність взаємодії уряду та парламенту на рівні політичних норм, громадських засад та правових традицій.

За Конституцією України коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83, пункт 9 частини першої статті 106, частина третя статті 114). Отже, в Україні основною метою створення коаліції депутатських фракцій є

юридичне оформлення парламентської більшості для забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України. Єдиною конституційно визначеною функцією є участь коаліції депутатських фракцій у формуванні Кабінету Міністрів України.

Станом на 21 травня 2019 року в Україні діє сформований Кабінет Міністрів України, який здійснює свої конституційні повноваження. Крім того, Верховна Рада України розглядає законодавчі ініціативи Уряду України та підтримує окремі з них (наприклад, протокол засідання Верховної Ради України від 16 травня 2019 року). Таким чином, на день видання Президентом України Указу відбувалася ефективна взаємодія Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

3. Згідно з Конституцією України прийняття законів, постанов та інших актів Верховною Радою України здійснюється більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією (стаття 91). Свої повноваження єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює незалежно від перебування народних депутатів України у складі коаліції депутатських фракцій.

За Конституцією України позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання; повноваження народних депутатів України (в тому числі обраних на позачергових виборах) починаються з моменту складення присяги (частина друга статті 77, частина четверта статті 79 Конституції України, частина перша статті 90). Отже, навіть у разі дострокового припинення повноважень парламенту він до дня відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання буде здійснювати свої повноваження.

Таким чином, Верховна Рада України може та повинна здійснювати свої конституційні повноваження незалежно від обставин політичної структуризації депутатського корпусу. Зазначені в Конституції України права коаліції депутатських фракцій є похідними від повноважень Верховної Ради України, а тому повноважність (дієздатність) Верховної Ради України не може залежати виключно від факту наявності/відсутності коаліції депутатських фракцій.

4. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, зокрема, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліції депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України (пункт 1 частини другої статті 90 Основного Закону України).

Таким чином, встановлюючи право, а не обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, законодавець в Основному Законі України допускає функціонування парламенту у випадку відсутності коаліції депутатських фракцій за умови ефективного здійснення ним своїх повноважень.

Про конституційну можливість функціонування Верховної Ради України без коаліції депутатських фракцій свідчать також положення частини четвертої статті 83, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України.

Український народ шляхом здійснення народного волевиявлення через вибори уповноважує Верховну Раду України на здійснення повноважень строком на п'ять років.

Народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, котрим Основний Закон України гарантує вільне волевиявлення (частина друга статті 71 Конституції України) і з якими народний депутат України як їх представник підтримує зв'язок; за допомогою механізму цього представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Конституції України) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України) (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

З огляду на природу Верховної Ради України як представницького органу державної влади та її виключні повноваження, визначені Конституцією України, підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не можуть бути формальними, а повинні свідчити про неможливість парламенту здійснювати свої повноваження. Суто формальний підхід до визначення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України призведе до обмеження права народу на здійснення влади через безпідставне скорочення строку повноважень парламенту.

5. Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд зазначив, що Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій; це свідчить про наявність конституційної прогалини у правовому регулюванні цього питання; ці питання мають бути врегульовані в Конституції України та/чи в законі про Регламент Верховної Ради України (абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б передбачали порядок утворення, діяльності та припинення коаліції депутатських фракцій. З огляду на це факт відсутності коаліції депутатських фракцій має бути встановлений.

Зі змісту Указу вбачається, що в ньому міститься лише посилання на частину другу статті 77, частини шосту, сьому статті 83, пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України, однак відсутні відомості про фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів. В Указі також не зазначено дати припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, від якої повинен відраховуватися місячний строк, передбачений частиною сьомою статті 83 Конституції України, для формування нової коаліції депутатських фракцій.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), одним з елементів якого є юридична визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів, зокрема указів Президента України.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схвалений на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46).

Таким чином, Указ, правовим наслідком якого є дострокове припинення повноважень представницького органу державної влади, має бути аргументованим для того, щоб відповідати вимогам чіткості і недвозначності. Дострокове припинення повно-

важень Верховної Ради України без належного обґрунтування наявності конституційно визначених підстав для цього обмежує право народу на здійснення влади.

З огляду на зазначене Указ не відповідає вимогам частини другої статті 5, частин першої, другої статті 8 Конституції України.

6. Періодичність проведення виборів до органів державної влади, органів місцевого самоврядування повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності та стабільності у формуванні представницьких органів.

Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх демократичності. Зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року вказано, що кожен громадянин повинен мати можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009). У статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплено, що вибори мають проводитися з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Згідно з Документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ від 29 червня 1990 року воля народу повинна виражатися в ході періодичних і справжніх виборів, і вимагається, щоб вільні вибори проводилися через розумні проміжки часу, з розумною періодичністю (підпункт 5.1 пункту 5, пункт 6, підпункт 7.1 пункту 7). Відповідно до Декларації про критерії вільних і справедливих виборів Ради Міжпарламентського союзу 1994 року справжні вільні і справедливі вибори повинні бути організовані через регулярні періоди (розділ I) (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013).

У Конституції України встановлено строк повноважень Верховної Ради України і врегульовано окремі питання щодо призначення та проведення чергових та позачергових виборів.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років; чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України; позачергові вибори до Верховної Ради України

призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання; повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 76, частини перша, друга статті 77, частини четверта, п'ята статті 90 Конституції України).

Конституційна заборона прийняття рішення Президентом України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України в певний час є правовим механізмом забезпечення реалізації принципів наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі. Президент України, приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, тим самим здійснює притягнення до конституційно-правової відповідальності законодавчого органу шляхом скорочення строку його повноважень. Конституція України передбачає, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (частина перша статті 115 Основного Закону України).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України передбачає не тільки оновлення її складу, а й зміну засад формування та реалізації державної політики, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113 Конституції України).

Отже, положення частини п'ятої статті 76, частин першої, другої статті 77, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України спрямовані на гарантування наступності публічної влади в Україні та стабільності процесу передачі влади. Таким чином, зафіксувавши строки проведення виборів до Верховної Ради України, Конституція України гарантує стабільність функціонування єдиного органу законодавчої влади в Україні.

7. Конституція України чітко встановлює, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повнова-

жень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 90). Разом з тим в Конституції України однозначно не встановлено дня, з якого відраховувати останні шість місяців строку повноважень як Верховної Ради України, так і Президента України.

Чергові вибори Президента України відбулися 31 березня 2019 року, повторне голосування на цих виборах було проведено 21 квітня 2019 року, а новообраний Президент України вступив на пост 20 травня 2019 року. Чергові вибори до Верховної Ради України мали відбутися 27 жовтня 2019 року. Указом позачергові вибори до Верховної Ради України призначено на 21 липня 2019 року, тобто на три місяці раніше строку проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Застосування положень частини п'ятої статті 90 Конституції України, з огляду на зазначені дати проведення чергових виборів Президента України та запланованого проведення чергових виборів Верховної Ради України, дає підстави Конституційному Суду України вважати, що період часу між останніми шістьма місяцями строку повноважень попереднього Президента України та останніми шістьма місяцями строку повноважень Верховної Ради України є вкрай незначним та може обраховуватися лише днями.

Положеннями частини п'ятої статті 90 Основного Закону України гарантуються принципи наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі, які не можуть ігноруватися при прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України в такий незначний проміжок часу (кількаденний) базується на формальному розумінні положень Конституції України та порушує принципи наступності й стабільності здійснення публічної влади. З огляду на це Указ суперечить положенням частини п'ятої статті 90 Конституції України.

Крім того, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року ставить під сумнів можливість забезпечення проведення вільних виборів та вираження дійсного волевиявлення. Положеннями Основного Закону України не випадково визначено для проведення чергових виборів до Верховної Ради України останню неділю жовтня, а для чергових виборів Президента України — останню неділю березня (частина перша статті 77, частина п'ята статті 103 Конституції України).

Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення (стаття 71 Конституції України). Можливість забезпечення реалізації зазначених конституційних принципів влітку є об'єктивно нижчою, що ставить під сумнів результати вільного волевиявлення Українського народу.

Таким чином, виходячи із зазначених конституційних принципів та обставин, Президент України при достроковому припиненні повноважень Верховної Ради України порушив принципи наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі, а також не забезпечив принципів розумності та ефективності при призначенні позачергових виборів до Верховної Ради України, що свідчить про невідповідність Указу положенням статті 71, частини п'ятої статті 90 Конституції України.

Зазначені аргументи, які проігнорував Суд, в сукупності вказують на неконституційність Указу в цілому.

II. Крім того, вважаю за необхідне вказати, що у пояснювальній записці до проекту Указу, яка, власне, є єдиним обґрунтуванням видання Указу, містяться необ'єктивні дані щодо кількості народних депутатів України, які входили до коаліції депутатських фракцій після 29 березня 2016 року.

Відповідно до пункту 8 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 зі змінами (далі — Указ № 970/2006), у пояснювальній записці до проекту акта Президента України має міститися обґрунтування необхідності видання акта.

Згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України укази Президента України є обов'язковими до виконання на території України. Тому при підготовці проектів актів Президента України потрібно дотримуватися Указу № 970/2006, а пояснювальна записка є важливою складовою супровідних документів до проекту Указу.

Оскільки в Указі відсутнє будь-яке обґрунтування щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання, звертаємося до пояснювальної записки до проекту Указу, яка є в матеріалах справи.

У пункті 1 пояснювальної записки до проекту Указу наведено обґрунтування необхідності видання Указу і зазначено, що

27 листопада 2014 року створено Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання (далі — Коаліція), до складу якої входило 302 народних депутати України; після виходу фракцій політичних партій «Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“» (18 лютого 2016 року), «Об'єднання „Самопоміч“» (19 лютого 2016 року), «Радикальної партії Олега Ляшка» (29 березня 2016 року) чисельний склад Коаліції станом на 29 березня 2016 року став меншим, ніж визначено частиною шостою статті 83 Конституції України, тобто менше 226 народних депутатів України.

Такі твердження не збігаються з даними, які є у матеріалах справи. Адже депутатська фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“» у листі Голові Верховної Ради України (вих. № 04-06/3-14 від 17 лютого 2016 року) повідомила про вихід з Коаліції 18 народних депутатів України (поіменно з підписами), депутатська фракція політичної партії «Об'єднання „Самопоміч“» у листі Голові Верховної Ради України від 18 лютого 2016 року повідомила про вихід з Коаліції 26 народних депутатів України (поіменно з підписами), депутатська фракція «Радикальної партії Олега Ляшка» — про вихід 19 народних депутатів України (поіменно з підписами) (лист Голові Верховної Ради України вих. № 04/05/03-68(69426) від 23 березня 2016 року). Інших даних про вихід народних депутатів України зі складу Коаліції станом на 29 березня 2016 року Суду не надавали.

Таким чином, шляхом елементарного підрахунку можна визначити, що станом на 29 березня 2016 року у Коаліції залишилося щонайменше 239 народних депутатів України (302 — 18 — 26 — 19), але ніяк не менше 226.

У пояснювальній записці до проекту Указу також зазначено, що «Президент України отримав право достроково припинити повноваження Верховної Ради України VIII скликання після спливу місячного строку, відведеного на створення нової коаліції (після 29 березня 2016 року)». Тобто Президент України датою припинення діяльності Коаліції вважає саме 29 березня 2016 року. Іншого обґрунтування підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання ані в Указі, ані в пояснювальній записці немає.

Однак за інформацією, офіційно наданою Суду постійним представником Верховної Ради України у Конституційному Суді України, станом на 14 квітня 2016 року персональний склад

двох депутатських фракцій «Партія „Блок Петра Порошенка“» і «Політична партія „Народний фронт“», які залишились у складі Коаліції, становить 227 народних депутатів України.

Більше того, **14 квітня 2016 року** у Верховній Раді України було зареєстровано проект Постанови «Про призначення Гройсмана В. Б. Прем'єр-міністром України». У поданні Президента України Порошенка П. О. до цього проекту вказано, що подання про призначення Гройсмана В. Б. на посаду Прем'єр-міністра України вноситься за пропозицією **коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання «Європейська Україна»**. Таким чином, дані, зазначені у пояснювальній записці до проекту Указу, суперечать змісту подання Президента України Порошенка П. О. щодо існування коаліції депутатських фракцій. Проте Суд не з'ясував причин та наслідків таких розбіжностей.

Крім того, 14 квітня 2016 року Постанову «Про призначення Гройсмана В. Б. Прем'єр-міністром України» підтримали 257 народних депутатів України. В той же день було сформовано уряд. Зазначене вказує на те, що 14 квітня 2016 року коаліція депутатських фракцій виконала свої конституційні функції.

З огляду на зазначене у матеріалах справи, які були у розпорядженні Суду, є докази існування коаліції депутатських фракцій станом на 14 квітня 2016 року, тобто після 29 березня 2016 року.

Таким чином, Указ Президента України Зеленського В. О. базується на необ'єктивній інформації, зазначеній у пояснювальній записці до проекту Указу, що свідчить про відсутність об'єктивного обґрунтування та конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання.

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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 концепції та резолютивної частини Рішення.

І. Заперечення щодо концепції Рішення

У Рішенні Конституційний Суд України припустився ряду концептуальних помилок, які не дозволили йому з точки зору достовірності встановити конституційність чи неконституційність нормативного акта, який був предметом розгляду.

Йдеться, зокрема, про таке.

У Рішенні порушено логіку, пов'язану з механізмом функціонування моделі стримувань і противаг відповідно до форми державного правління, зафіксованої у Конституції України. З огляду на цей аспект проблеми логічний ряд виглядає так.

1. Розпуск парламенту — питання розсуду глави держави, яке, однак, обмежене формальними конституційними критеріями, визначеними у статті 90 Конституції України.

2. Причини, відповідно до яких припиняються повноваження парламенту, перебувають у площині необхідності забезпечення взаємодії між парламентом і урядом. Парламент повинен бути здатним до формування уряду, а уряд повинен мати довіру до парламенту, тобто парламент повинен підтримувати ініціативи (законопроекти) уряду.

3. Формальні підстави для розпуску парламенту згідно з Конституцією України не відповідають критерію забезпечення функціонування механізму, оскільки містять «конституційний артефакт» — коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, існування якої суперечить змішаній виборчій системі, яка застосовується для виборів до парламенту. Антагонізм виборчої системи та коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України проявляється, зокрема, в єдиній природі мандата (незалежно від того, за якою виборчою системою обирається народний депутат України), а також у тому, що народний депутат України має право, а не обов'язок бути членом партії, право, а не обов'язок, бути членом депутатської фракції у Верховній Раді України, що призводить до еventуальної неможливості сформувати парламентську більшість з народних депутатів України, обраних виключно за пропорційною системою, які за визначенням входять до певних депутатських фракцій у Верховній Раді України (їх арифметична кількість менша за необхідну для формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України).

4. Підстави для розпуску парламенту носять оціночний характер, оскільки Конституція України не містить вичерпних підстав для формалізації цього процесу.

5. За таких умов глава держави повинен був обґрунтувати причини розпуску парламенту в Указі «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ) для того, щоб уникнути невизначеності та оціночних характеристик, які, власне, і стали причиною розгляду Указу в Конституційному Суді України.

6. Глава держави не вказав такого обґрунтування, обмежившись формальним цитуванням норм Основного Закону України.

7. Таким чином, Указ не відповідає критеріям юридичної визначеності, а отже, принципу верховенства права, зокрема статті 8 Конституції України, оскільки «юридична визначеність» є складовою принципу верховенства права.

8. Питання наявності чи відсутності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, його деталізація в Конституції України та законодавстві не є предметом розгляду Конституційного Суду України та не може бути мотиваційним фактором, оскільки встановлення відповідних фактів є юрисдикцією адміністративних судів.

9. Сентенція Конституційного Суду України «розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України» є типовим прикладом логічної помилки — підміною поняття. Вона пов'язана з демагогічними прийомами, помилками силогізмів та софізмами. Суть її полягає у тому, що який-небудь предмет видається за такий, яким він завідомо не є, і може бути неадекватно контекстно використаний. Такі прийоми характерні для різного роду псевдонаук, зокрема креаціоністів.

«Креаціоністський» підхід Конституційного Суду України стосується як представленої конструкції в цілому, за якої народ підміняє главу держави і таким чином стає елементом механізму стримувань і противаг, так і конструкції «конституційний конфлікт». Йдеться не про конфлікт між Президентом України і Верховною Радою України, як це хоче показати Конституційний Суд України, а про специфічне функціональне призначення глави держави, яке полягає в необхідності забезпечення взаємодії уряду і парламенту.

З огляду на представлену логіку вказаної проблеми та застосовану в Рішенні мотивацію Конституційний Суд України самоусунувся від вирішення питання конституційності Указу.

II. Заперечення резолютивної частини Рішення

Враховуючи наявність концептуальних вад Рішення, які суперечать суті розуміння предмета, що розглядався, Конституційний Суд України не довів конституційність Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019. З огляду на ряд концептуальних вад Указу, зокрема юридичну невизначеність, його слід визнати неконституційним.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни,
Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича,
Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності
Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої
статті 176 Кримінального процесуального кодексу України**

м. Київ
25 червня 2019 року
№ 7-р/2019

*Справа № 3-68/2018(3846/17,
2452/18, 3657/18, 347/19)*

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддів-доповідачів Гультая М. М., Касмініна О. В., Кривенка В. В., Туницького О. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Ковтун М. А., Савченко Н. В., Костоглодов І. Д., Чорнобук В. І. звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 13 квітня 2012 року за № 4651–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9–13, ст. 88) зі змінами (далі — Кодекс), за яким запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України.

Автори клопотань стверджують, що оспорюваним положенням Кодексу фактично встановлено презумпцію, за якою наявність підозри у вчиненні окремих злочинів обумовлює виключну необхідність обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою без права на обрання іншого запобіжного заходу. На думку суб'єктів права на конституційні скарги, цей підхід є дискримінаційним, оскільки ставить осіб, щодо яких обирається такий запобіжний захід, у нерівні умови порівняно з тими особами, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні інших злочинів аналогічного ступеня тяжкості. Також у конституційних скаргах зазначено, що Верховна Рада України, ухваливши Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини» від 7 жовтня 2014 року № 1689–VII (далі — Закон), яким було внесено зміни, зокрема, до статті 176 Кодексу, звузила «обсяг права підозрюваних та обвинувачених осіб бути звільненими під час провадження», чим порушила частину другу статті 3, частини першу, другу статті 8, частину третю статті 22, частину першу статті 24, частини першу, другу статті 29 Конституції України.

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кодексу, Конституційний Суд України виходить з такого.

У Конституції України встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1);

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

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

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

Відповідно до частини першої статті 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Право на свободу є невід'ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо; це право означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

За частиною другою статті 29 Конституції України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

Відповідно до пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) кожен має право на свободу та особисту недоторканність; нікого

не може бути позбавлено свободи, крім випадків і відповідно до процедури, встановленої законом.

Конституційний Суд України виходячи з положень частин першої, другої статті 29 Основного Закону України та сформульованих ним юридичних позицій, а також беручи до уваги положення міжнародних правових актів щодо захисту права людини на свободу та особисту недоторканність, вважає, що право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, визначених законами України; обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та виключно на підставі вмотивованого рішення суду (абзац тринадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Отже, нормативне регулювання у сфері здійснення кримінального провадження щодо особи і позбавлення її у зв'язку з цим свободи повинне базуватися на засадах, передбачених статтями 1, 3, частинами першою, другою статті 8, частинами першою, другою статті 29, частиною першою статті 64 Основного Закону України.

3. Згідно з частиною першою статті 176 Кодексу запобіжними заходами є особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, тримання під вартою.

Тримання під вартою є найсуворішим запобіжним заходом серед усіх запобіжних заходів, передбачених Кодексом. Відповідно до частини першої статті 183 Кодексу в редакції до внесення змін Законом «тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 цього Кодексу». Відповідно до статті 177 Кодексу метою застосування запобіжного заходу є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов'язків, а також запобігання спробам: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; пе-

решкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується (частина перша); підставою застосування запобіжного заходу є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити дії, передбачені частиною першою цієї статті; слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав, передбачених Кодексом (частина друга).

Крім наявності вказаних ризиків, при вирішенні питання про обрання запобіжного заходу слідчий суддя, суд на підставі наданих сторонами кримінального провадження матеріалів зобов'язаний оцінити в сукупності всі обставини, у тому числі: вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винуватим у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується; вік та стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого; міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання, у тому числі наявність в нього родини й утриманців; наявність у підозрюваного, обвинуваченого постійного місця роботи або навчання; репутацію підозрюваного, обвинуваченого; майновий стан підозрюваного, обвинуваченого; наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого; дотримання підозрюваним, обвинуваченим умов застосованих запобіжних заходів, якщо вони застосовувалися до нього раніше; наявність повідомлення особі про підозру у вчиненні іншого кримінального правопорушення; розмір майнової шкоди, у завданні якої підозрюється, обвинувачується особа, або розмір доходу, в отриманні якого внаслідок вчинення кримінального правопорушення підозрюється, обвинувачується особа, а також вагомість наявних доказів, якими обґрунтовуються відповідні обставини; ризик продовження чи повторення протиправної поведінки, зокрема ризик летальності, що його створює підозрюваний, обвинувачений, у тому числі у зв'язку з його доступом до зброї (стаття 178 Кодексу).

Визначивши такі критерії застосування слідчим суддею, судом до особи запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, законодавець дотримав міжнародних стандартів щодо тримання

під вартою, збалансував необхідність у забезпеченні ефективного здійснення кримінального провадження та права особи, щодо якої воно відкрито, на свободу та особисту недоторканність і передбачив тримання такої особи під вартою виключно на підставі вмотивованого судового рішення.

4. Законом статтю 176 Кодексу було доповнено частиною п'ятою, згідно з якою запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України.

Законом також були внесені зміни до частини першої статті 183 Кодексу, у зв'язку з чим дія положень щодо застосування такого виняткового запобіжного заходу, як тримання під вартою, виключно у разі доведення прокурором неможливості застосування більш м'яких запобіжних заходів, зважаючи на вказані у статті 177 Кодексу ризики, не поширюється на випадки, передбачені частиною п'ятою статті 176 Кодексу.

Законодавча ініціатива у внесенні Законом змін до Кодексу зумовлена необхідністю у підвищенні ефективності розслідування окремих злочинів проти основ національної безпеки України та громадської безпеки. Таким чином, злочини, за вчинення яких відповідно до частини п'ятої статті 176 Кодексу до підозрюваних або обвинувачених осіб не можуть бути застосовані інші запобіжні заходи, окрім тримання під вартою, посягають на основи національної безпеки України та громадської безпеки.

Через встановлене нормативне регулювання обрання запобіжного заходу особам, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України, слідчий суддя, суд, зваживши відповідні ризики, обставини конкретної справи, не може застосувати до вказаних осіб інший, більш м'який, ніж тримання під вартою, запобіжний захід. Відповідно, запобіжним заходом щодо таких осіб передбачено виключно тримання під вартою, що обґрунтовано на законодавчому рівні лише кваліфікацією злочину, у вчиненні якого вони підозрюються чи обвинувачуються, тобто слідчий суддя, суд позбавлені можливості винести вмотивоване судове рішення та надати належне обґрунтування тримання під вартою, а це не узгоджується з міжнародною практикою.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Корнійчук проти України» від 30 січня 2018 року наголошено, що обґрунтування будь-якого періоду тримання під вартою, незалежно від того, наскільки воно коротке, має бути переконливо продемонстроване органами влади; обов'язок посадової особи, яка відправляє правосуддя, надавати відповідні та достатні підстави затримання на додаток до наявності обґрунтованої підозри (§ 57).

У рішенні у справі «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 року Європейський суд з прав людини зазначив, що при розгляді клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою має бути розглянута можливість застосування інших (альтернативних) запобіжних заходів (§ 80). У рішенні у справі «Хайредінов проти України» від 14 жовтня 2010 року вказаний суд, зокрема, дійшов висновку, що національні суди порушили пункт 1 статті 5 Конвенції, оскільки при ухваленні рішень не було розглянуто можливості застосування менш суворих запобіжних заходів, ніж тримання під вартою (§ 29, § 31).

Отже, встановивши оспорюваним положенням Кодексу для відповідної категорії осіб виключно такий запобіжний захід, як тримання під вартою, законодавець позбавив слідчого суддю, суд можливості застосовувати до таких осіб більш м'який запобіжний захід.

Із аналізу частини другої статті 29 Конституції України вбачається, що винятків стосовно підстав застосування до особи запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, пов'язаних із тяжкістю вчиненого нею злочину, немає. Тобто, навіть коли йдеться про злочини, що посягають на національну безпеку України чи громадську безпеку, наявність вмотивованого судового рішення для тримання особи під вартою, яка підозрюється чи обвинувачується у їх вчиненні, є обов'язковою.

Водночас із частини другої статті 29 Конституції України випливає, що підставою для правомірного обмеження права на свободу через застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою є, зокрема, рішення, яке не просто формально ухвалює суд, а воно має бути обґрунтованим, справедливим. Формальне судові рішення нівелює мету та суть правосуддя, яке «визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

Таким чином, тримання під вартою за вмотивованим рішенням слідчого судді, суду у розумінні частини другої статті 29 Конституції України відповідає принципу верховенства права та мінімізує ризик допущення свавілля, чого неможливо досягти, враховуючи виключно тяжкість злочину та не оцінюючи конкретних обставин справи, реальних причин, що обумовлюють необхідність у триманні особи під вартою, неможливість застосування інших, більш м'яких, запобіжних заходів.

Отже, положення частини п'ятої статті 176 Кодексу допускає застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на підставі суто формального судового рішення, що порушує принцип верховенства права. В оспорюваній нормі обґрунтовується необхідність тримання під вартою тяжкістю злочину, що не забезпечує балансу між метою його застосування у кримінальному провадженні та правом особи на свободу та особисту недоторканність.

Конституційний Суд України неодноразово вказував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають 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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016). Проте, на думку Конституційного Суду України, законодавець, встановивши виключно такий запобіжний захід, як тримання під вартою, щодо осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України, не дотримав зазначених вимог.

Наведене дає підстави для висновку, що положення частини п'ятої статті 176 Кодексу суперечить частині другій статті 3, частинам першій, другій статті 8, частинам першій, другій статті 29 Конституції України, оскільки порушує принцип верховенства права та обмежує право особи на свободу та особисту недоторканність.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32,

35, 55, 56, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, яким передбачено, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України.

2. Положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 25, 2019 No. 7-р/2019 in the case upon the constitutional complaints of Maryna Kovtun, Nadiia Savchenko, Ihor Kostohlodov, Valerii Chornobuk regarding the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure

Citizens of Ukraine M. Kovtun, N. Savchenko, I. Kostohlodov, V. Chernobuk appealed to the Constitutional Court with a petition to consider the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure as amended (hereinafter referred to as the Code), which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code.

Normative regulation in the field of criminal proceedings against a person and depriving her/him of freedom shall be based on the principles provided for in Articles 1, 3, 8.1, 8.2, 29.1, 29.2, 64.1 of the Fundamental Law.

According to Article 176.1 of the Code, preventive measures include personal obligation, personal guarantee, pledge, home arrest, keeping in custody.

Detention is the most stringent preventive measure among all measures provided for by the Code.

Having determined the criteria for application of a preventive measure in the form of detention by the investigating judge, the court, the legislator has complied with the international standards regarding detention, has balanced the need to ensure the effective exercise of criminal proceedings and the right to liberty and personal inviolability of the person regarding whom it has been initiated and has envisaged the detention of such a person solely on the basis of a motivated judicial decision.

The Law «On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine Regarding the Inevitability of Punishment for Certain Crimes Against Basics of National Security, Public Safety and Corruption Offenses» dated October 7, 2014 (hereinafter referred to as the Law), Article 176 of the Code was supplemented by Article 176.5, which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected

or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code.

The legislative initiative to amend the Code by the Law was necessitated by the need to increase the effectiveness of investigation of individual crimes against the foundations of Ukraine's national security and public safety.

Through the established normative regulation of the selection of a preventive measure for persons who are suspected or accused of committing crimes provided for in Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code, an investigating judge, the court, having weighed up the relevant risks, the circumstances of a particular case cannot apply to the indicated persons another preventive measure, softer than detention. Accordingly, a preventive measure provided for against such persons is exclusively detention, which is substantiated at the legislative level only by the qualification of the crime in which they are suspected or accused of, that is, the investigating judge, the court is deprived of the opportunity to make a motivated court decision and to provide a proper justification for the detention, and this is not in line with international practice.

From the analysis of Article 29.2 of the Constitution, it is seen that there are no exceptions to the grounds for the application of a preventive measure in the form of detention related to the gravity of the offense committed by him/her. That is, even when it comes to the crimes that impinge on national security or public safety, a motivated court decision to detain a person who is suspected or accused of committing a crime is compulsory.

At the same time, it follows from Article 29.2 of the Constitution that the reason for the legitimate restriction of the right to liberty through the application of a preventive measure in the form of detention is, in particular, a decision which is not only formally adopted by the court, but it must be well-grounded and fair.

Thus, detention upon a motivated decision by an investigating judge, a court within the meaning of Article 29.2 of the Constitution, meets the principle of the rule of law and minimises the risk of arbitrariness, which cannot be achieved, given only the gravity of the crime and without assessing the specific circumstances of the case, the real reasons which cause the necessity to detain a person, impossibility to apply other, softer, preventive measures.

Consequently, the provisions of Article 176.5 of the Code allow the application of a preventive measure in the form of detention on the basis of a purely formal court decision which violates the principle of

the rule of law. The disputed norm substantiates the necessity of the detention by the gravity of the crime that does not ensure the balance between the purpose of its application in the criminal proceedings and the right of a person to freedom and personal inviolability.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure, which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and shall lose their effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:
No. 3-rp/2003 dated January 30, 2003;
No. 26-rp/2009 dated October 19, 2009;
No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016;
No. 1-r/2017 dated November 23, 2017.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Pervomaiskyi and I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни,
Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича,
Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності
Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої
статті 176 Кримінального процесуального кодексу України**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 25 червня 2019 року ухвалив Рішення № 7-р/2019 (далі — Рішення) у справі № 3-68/2018 за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України), у якому визнав його таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

У Рішенні визнано неконституційним наступне положення КПК України:

«запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України» (далі — КК України).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України викладаю щодо Рішення окрему думку.

Вважаю Рішення помилковим, на підтвердження чого зазначаю таке.

1. *Свобода та право на свободу*, безперечно, є тими цінностями, що заслуговують на правову охорону та захист, а тому посилення в Рішенні на приписи статей 1, 3, 29 Конституції України є слушним та доречним, оскільки застосування щодо підозрюваних та обвинувачених осіб такого передбаченого КПК України запобіжного заходу, як тримання під вартою, має враховуватися у приписі Основного Закону України «кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність» (частина перша статті 29).

Однак у Рішенні не вказано та системно не враховано того, що право на свободу *не є абсолютним*, тобто таким, що не може бути обмежене, в той час як згадані в Рішенні вимоги щодо *домірності (пропорційності)* та *суспільної необхідності* застосування обмежень конституційних прав є наслідком того, що останні не є абсолютними.

Слід нагадати, що Конституційний Суд у Рішенні від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 висловив позицію, відповідно до якої конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України), встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є *домірним (пропорційним)* та *суспільно необхідним* (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Абсолютність права на свободу не передбачена ні Конституцією України, ні іншими джерелами права, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням чого Конституційний Суд мав виважено та послідовно перевірити згадані умови (критерії) для встановленого в частині п'ятій статті 176 КПК України обмеження права на свободу, а саме *домірності (пропорційності)* та *суспільної необхідності*.

З огляду на наведене вважаю, що Конституційний Суд в Рішенні мав чітко та однозначно вказати, по-перше, на *легітимну мету* внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою), внаслідок чого до підозрюваних та обвинувачених у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, може бути застосований лише такий запобіжний захід, як тримання під вартою, та, по-друге, на *легітимні засоби*, що були для цього обрані. При дотриманні такої методології перевірки на конституційність Конституційний Суд мав змогу уникнути помилки у своєму кінцевому висновку.

Однак такої перевірки Конституційний Суд не здійснив.

Вказуючи на подібні недоліки перевірки положення частини п'ятої статті 176 КПК України на конституційність, зазначаю таке.

Легітимною метою внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою) у даному випадку та в цей історичний період, на мою думку, є *суспільна необхідність у захисті суверенітету і територіальної цілісності України* (частина перша статті 17 Конституції України) та *забезпеченні державної (національної) безпеки* (частина друга статті 17 Конституції України).

У свою чергу, *легітимними засобами* для досягнення вказаної мети мали бути б визначені, зокрема, кримінально-процесуальні інститути, у тому числі запобіжні заходи, що можуть бути використані під час розслідування злочинів, об'єкт посягання яких пов'язаний із захистом суверенітету й територіальної цілісності України та забезпеченням державної (національної) безпеки.

Натомість у Рішенні є невдала спроба визначити іншу легітимну мету обмеження права на свободу — *«необхідність підвищення ефективності розслідування окремих злочинів проти основ національної безпеки України та громадської безпеки»*.

Вважаю, якщо Конституційний Суд планував визначити як легітимну мету внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою) певне допоміжне явище — *ефективність розслідування*, — то слід було щиро визнати, що нормами статті 177 КПК України передбачено ширший перелік явищ, які гідно «конкурують» з тим, на що вказує Конституційний Суд у Рішенні. Зокрема, прагматичною метою внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою) було *запобігання переховуванню підозрюваних та обвинувачених від органів досудового слідства та (або) суду*, оскільки саме останнє, тобто переховування від органів досудового слідства та (або) суду, й мало місце у тих випадках, коли суд до внесення змін до статті 176 КПК України застосовував до осіб, які підозрювались у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, інші запобіжні заходи, наприклад заставу, домашній арешт.

Помилка у визначенні легітимної мети обмеження права на свободу під час застосування такого запобіжного заходу, як тримання під вартою, та відсутність дослідження обраного легітимного засобу для досягнення такої мети мали своїм наслідком помилковість Рішення в цілому.

На мою думку, положення частини п'ятої статті 176 КПК України щодо обрання безальтернативного виду запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою щодо осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, *у цілому¹ можна вважати домірними (пропорційними) та суспільно необхідними з урахуванням наявної загрози суверенітету, територіальній цілісності України та державній (національній) безпеці*.

¹ Див. наступні міркування в п. 3 цієї Окремої думки.

2. Обґрунтовуючи неконституційність положення частини п'ятої статті 176 КПК України, Конституційний Суд з огляду на вимогу вмотивованості рішення суду про тримання під вартою (частина друга статті 28 Конституції України) у Рішенні послався на існування «*формального судового рішення*» або «*формально ухваленого судом рішення*» у тих випадках, коли суддя ухвалює рішення про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України.

Чому Конституційний Суд дійшов висновку, що при збереженні чинного юридичного регулювання відповідних процесуальних відносин суд буде «формально» ухвалювати «формальне рішення», з тексту Рішення залишається незрозумілим та не поясненим.

Оцінюючи цю частину Рішення, можна дійти висновку про певне припущення Конституційного Суду в аспекті того, що суддя, який розглядає питання про застосування запобіжного заходу, не зобов'язаний ухвалювати вмотивовані рішення, коли його дискреція значно обмежена¹ частиною п'ятою статті 176 КПК України. Зрозуміло, що подібне припущення не могло бути використане як мотивація для визнання оспорюваної норми КПК України неконституційною.

3. На мою думку, забезпечення конституційного права на свободу при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, могло бути проведене шляхом *диференціації* злочинів, передбачених наведеними статтями КК України, на які вказується в частині п'ятій статті 176 КПК України.

Тобто Конституційній Суд мав можливість спочатку дослідити, а за результатами такого дослідження визнати *конституційним* обмеження права на свободу² при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою для осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні таких злочинів, як, наприклад, *державна зрада* (стаття 111 КК України), *диверсія* (стаття 113 КК

¹ Важливо, що суддя не позбавлений КПК України можливості відмовити у застосуванні запобіжного заходу.

² Під обмеженням в даному випадку розуміється безальтернативність у застосуванні такого заходу забезпечення, як тримання під вартою.

України), *терористичний акт* (стаття 258 КК України), та *неконституційним* обмеження права на свободу¹ при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою для осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні таких злочинів, як, наприклад, *публічні заклики до вчинення терористичного акту* (стаття 258⁵ КК України), *створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань* (стаття 260 КК України).

4. Не менш важливе міркування пов'язане з тим, що внаслідок виявлення дійсно, можливо, існуючих певних недоліків тексту КПК України та КК України (в один ряд поставлені пов'язані між собою, але різні за ступенем тяжкості злочини), Конституційний Суд, усуваючи недоліки нормативного регулювання, припустився помилки.

Йдеться про те, що, визнаючи неконституційним положення частини п'ятої статті 176 КПК України у цілому, Конституційний Суд фактично створив ситуацію, коли стосовно особи, яка, наприклад, вчинила *диверсію* (стаття 113 КК України) або *терористичний акт* (стаття 258 КК України), хай і гіпотетично, суд може застосувати не такий запобіжний захід, як тримання під вартою, а інший — домашній арешт, заставу та інші.

По-перше, алогічно та нерозумно застосовувати до терориста чи диверсанта щось на зразок домашнього арешту з нібито «щирим» наміром того, що це не створить подальших проблем для досудового розслідування та можливого притягнення цих осіб до кримінальної відповідальності. *Подібні дії є нічим іншим, як ілюзією правосуддя та удаваною спробою досягнення зазначеної легітимної мети щодо захисту суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки.*

По-друге, попередня подібна судова практика застосування відмінних від тримання під вартою запобіжних заходів до осіб, які звинувачувались у державній зраді, диверсії, вчиненні терористичного акту та інших злочинах, мала наслідком те, що такі підозрювані та обвинувачені порушували вимоги КПК України й рішень судів та переховувались від органів досудового слідства та судів, в першу чергу на території країни агресора — РФ.

Зазначені та інші міркування не дозволили мені підтримати Рішення, незважаючи на те, що право на свободу, на мою дум-

¹ Зміст обмеження права на свободу такий самий: безальтернативність у застосуванні такого заходу забезпечення, як тримання під вартою.

ку, заслуговує на охорону та захист, у тому числі в контексті захисту цього права для осіб, щодо яких може застосовуватись такий запобіжний захід, передбачений Кодексом, як тримання під вартою.

Судя
Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни,
Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича,
Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності
Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої
статті 176 Кримінального процесуального кодексу України

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2019 року № 7-р/2019 у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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 концепції Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

Конституційний Суд України визнав неконституційним положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс), яким передбачено, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів проти основ національної та громадської безпеки. Положення про виключне тримання таких підозрюваних під вартою, на думку Конституційного Суду України, порушує принцип верховенства права та обмежує право особи на свободу та особисту недоторканність.

Таким чином, Конституційний Суд України ще раз довів, що ідея індивідуальної свободи, доведена до абсурду, перетворюється в свою протилежність — несвободу для всіх. Причому у цьому випадку має місце доведення до абсурду з підміною тези, що є поширеним демагогічним прийомом.

На терезах конституційного контролю завжди з одного боку конституційні цінності, а з іншого — мінлива практика, заснована на законодавчій доцільності. Однак в основі цих терезів завжди є реальність, заснована на розумі, який не залежить від примх законодавця, забаганок натовпу, політичної кон'юнктури або мінливої моди.

Право як породження людського розуму, свого роду артефакт, не може трактуватися як абсолют. Те, що було нормою в праві якихось п'ятдесят років тому, сьогодні вважається крайніми проявами жорстокості та сваволі. Ще один тому приклад — евгенічні практики демократій Швеції або США. У правах людини, як би їх не трактували, мало абсолютного. Окрім гідності, будь-яке інше право може бути обмежене через ті чи інші причини. І навіть гідність, по суті, обмежується у випадку, наприклад, ув'язнення особи. З цієї точки зору можна лише говорити про межі гідності, які не можна порушувати за будь-яких умов.

Так, свобода є одним із наріжних каменів демократичного врядування і статусу особи. Однак це право обмежується в сучасних умовах в безкінечній кількості випадків. І тут знову ж таки йдеться про межі, які не можна порушувати ні за яких обставин. Завдання конституційного контролю в кожному випадку — зважувати, чи не порушені ці межі, крім формальних критеріїв конституційності, на основі реальності та розуму. В іншому випадку можлива ситуація, коли право перетвориться в свою протилежність, і замість того, щоб структурувати систему суспільних відносин, приводити її у порядок, починається хаос. Як, власне, і сталося в Рішенні, що аналізується.

Появу частини п'ятої статті 176 Кодексу у зв'язку зі змінами до нього, які внесла Верховна Рада України у 2014 році, слід розглядати як термінову реакцію на військові дії, які розпочала Російська Федерація проти України. У Глобальному індексі тероризму, який розробляється для визначення рівня уразливості держав до терористичних загроз, з початком військової агресії Російської Федерації Україна перемістилася з 51-го у 2013 році на 21-ше місце у 2018 році серед 163 країн світу, що свідчить про зростання впливу тероризму на життя суспільства. Таким

чином, легітимна мета такого роду змін не викликає жодного сумніву.

У цій справі, результатом якої стало Рішення, на одній шальці терезів була індивідуальна свобода, а на іншій — безпека держави. Не слід забувати, що частина п'ята статті 176 Кодексу застосовувалась до підозрюваного у вчиненні державної зради та інших тяжких і особливо тяжких злочинів проти основ національної безпеки України та злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю чи діяльністю незаконних воєнізованих або збройних формувань.

Риторичне запитання в цьому випадку з огляду на резолютивну частину Рішення — який сенс в індивідуальній свободі, якщо вона призводить до загибелі держави.

Сама по собі альтернатива запобіжного заходу для такого виду злочинів в теорії нібито не створює небезпеки для держави. Однак знову ж таки для України має значення не «сферична норма в вакуумі», а комплекс факторів, що обумовлюють її реалізацію. І серед них — жахливий стан судової системи, яка практично не виконує жодну з притаманних їй функцій. З цього приводу варто лише згадати історію з колишнім командиром спецроты «Беркут» Дмитром Садовником, обвинувачуваним у співучасті у вбивстві 39 активістів Євромайдану, який був звільнений судом з-під варти і відправлений під домашній арешт 19 вересня 2014 року, 3 жовтня зник, а вже в грудні йому було надано громадянство держави-агресора Російської Федерації, з якою Україна фактично перебуває в стані війни. Нагадаємо, що вказані зміни до Кодексу з'явилися 7 жовтня 2014 року.

Таким чином, вчергове «ницість гола прикрита лахміттям ветхих текстів». Державі, яка воює за незалежність, потрібні не мертві символи догми, а жива надія на перемогу. І можливість терористам, колаборантам, внутрішній «п'ятій колоні» опинитись на свободі під незначну заставу, очевидно, вбиває таку надію.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Кабінету Міністрів України
«Деякі питання удосконалення управління в сфері використання
та охорони земель сільськогосподарського призначення державної
власності та розпорядження ними»
від 7 червня 2017 року № 413**

*м. Київ
25 червня 2019 року
№ 8-р/2019*

Справа № 1-76/2018(4090/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої, 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, Мойсика Володимира Романовича, Первомайського Олега Олексійовича, Саса Сергія Володимировича, Сліденка Ігоря Дмитровича, Тупицького Олександра Миколайовича — доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 (Офіційний вісник України, 2017 р., № 51, ст. 1569) зі змінами.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 45 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами (далі — Постанова № 413).

Постановою № 413 затверджено Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними (далі — Стратегія), внесено зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України та доручено Міністерству аграрної політики та продовольства України разом з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі — Держгеокадастр) розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію Стратегії.

На думку авторів клопотання, Постанова № 413 не відповідає положенням статей 1, 8, 13, 14, 19, 41, 85, 92, 116, 117 Основного Закону України, оскільки, видавши її, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх конституційних повноважень, а саме названим підзаконним актом «врегулював питання набуття права власності на землю», які мають визначатися виключно законами України. Обґрунтовуючи таку позицію, народні депутати України наводять положення абзаців першого — четвертого розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії, вказуючи, що за цими положеннями безоплатній передачі на території відповідної області підлягають земельні ділянки сільськогосподарського призначення, загальна площа яких «дорівнює лише четвертій частині площі ділянок, право оренди на які продано на аукціоні у цьому кварталі».

Також у конституційному поданні зазначено, що Кабінет Міністрів України Постановою № 413 фактично затвердив загальнодержавну програму використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, назвавши її «Стратегією», чим порушив положення частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 6 частини першої статті 85, пункту 4 статті 116 Кон-

ституції України, за якими такі програми має затверджувати Верховна Рада України.

Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про внесення змін до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 27 грудня 2018 року № 1144 (далі — Постанова № 1144), згідно з якою абзаци перший — шостий розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії викладено в новій редакції.

Зазначені положення Стратегії у редакції Постанови № 1144 аналогічно з попередньою редакцією передбачають, що Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації повинні визначати площу земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області, у розмірі 0,25 площі земельних ділянок, право оренди та/або емфітевзису на яку було продано на території відповідної області у кварталі, що передував поточному кварталу.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає за доцільне перевірити на відповідність Основному Закону України (конституційність) Постанову № 413 з урахуванням змін, внесених Постановою № 1144.

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

2.1. Відповідно до Конституції України Україна є правовою державою (стаття 1); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної

Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частини перша, третя статті 113); в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина перша статті 117); здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116); організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією і законами України (частина друга статті 120).

За юридичною позицією Конституційного Суду України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності при виданні постанов і розпоряджень повинен виходити із закріплених за ним виключно Конституцією та законами України повноважень, які не можуть встановлюватися іншими правовими актами (указами Президента України, постановами Верховної Ради України, власними актами) (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

2.2. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини перша, друга статті 13 Конституції України).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13 Основного Закону України).

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14 Конституції України).

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (частина третя статті 41 Основного Закону України).

Виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

На підставі цих приписів Основного Закону України Конституційний Суд України сформулював ряд юридичних позицій, відповідно до яких:

— правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000);

— для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин (третє речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002);

— виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого — конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності (четверте речення абзацу другого підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007);

— правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

2.3. Земельним кодексом України (далі — Кодекс) передбачено, що земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею (частина перша статті 2); земельні відносини регулюються Конституцією України, Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами (частина перша статті 3).

Положеннями статті 6 Кодексу визначено, що до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин, вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України (пункти «а», «д»).

Кодексом передбачено, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них (частина друга статті 78).

Положеннями частини першої статті 81 Кодексу встановлені загальні підстави набуття громадянами України права власності на земельні ділянки, до яких, зокрема, належить безоплатна передача із земель державної і комунальної власності.

Вичерпний перелік способів та підстав безоплатної передачі таких земельних ділянок із земель державної і комунальної власності у власність громадян, зокрема в межах визначених Кодексом норм безоплатної приватизації, передбачений частиною третьою статті 116 Кодексу.

Порядок набуття громадянами права власності на земельну ділянку у разі передачі її із земель державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації визначений приписами статей 118, 121, 122, 186¹ Кодексу. Зазначеними статтями Кодексу встановлено порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування, повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Зокрема, за змістом положень частин четвертої, восьмої статті 122 Кодексу передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність громадян у межах норм безоплатної приватизації здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи.

Відповідно до положень частини першої статті 93 Кодексу право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Приписами цієї ж статті Кодексу встановлено коло суб'єктів правовідносин оренди землі, види земель, що підлягають передачі в оренду, строки оренди, а також визначено, що відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються законом.

Згідно з частиною першою статті 2 Закону України «Про оренду землі» правові засади оренди землі складають відносини, пов'язані з орендою землі, які регулюються Кодексом, Цивільним кодексом України, цим законом, законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також договором оренди землі.

Положеннями вказаного закону визначено вичерпний перелік підстав, за яких виникає право оренди землі. Так, частиною першою статті 6 Закону України «Про оренду землі» визначено, що орендарі набувають права оренди земельної ділянки на підставах і в порядку, передбачених Кодексом, Цивільним кодексом України, цим та іншими законами України і договором оренди землі.

Підстави набуття і зміст права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) встановлені статтею 102¹ Кодексу.

За змістом частини другої статті 124 Кодексу передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 Кодексу.

Земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою статті 134 Кодексу (частина перша статті 134 Кодексу).

Загальний порядок проведення земельних торгів, добору земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовки лотів для продажу на земельних торгах, підготовки до проведення та порядку проведення земельних торгів, встановлення результатів торгів та оприлюднення їх результатів визначено статтями 135–139 Кодексу.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що відносини у сфері набуття права власності на землю та користування нею врегульовані положеннями законів України, як це передбачено частиною другою статті 13, частиною другою статті 14, частиною третьою статті 41 Конституції України.

2.4. Положеннями Стратегії, а саме абзацами першим — шостим розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», передбачено:

«Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації повинні:

визначати площу земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області (крім надання земельних ділянок особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“ (учасникам антитерористичної операції), за такою формулою:

$$S_{\text{бп}} = S_{\text{аук}} \cdot \mathbf{Ч} 0,25,$$

де $S_{\text{бп}}$ — площа земельних ділянок, яку пропонується передати безоплатно у власність на території відповідної області;

$S_{\text{аук}}$ — площа земельних ділянок, право оренди та/або емфітевзису на яку було продано на території відповідної області у кварталі, що передував поточному кварталу;

шокварталу за десять днів до закінчення поточного кварталу оприлюднювати інформацію про обчислену за зазначеною формулою площу земельних ділянок, які пропонується передавати громадянам у наступному кварталі, на офіційних веб-сайтах територіальних органів Держгеокадастру за місцем розташування земельних ділянок. До зазначеної площі не включаються земельні ділянки, які передбачається надати особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“ (учасникам антитерористичної операції);

надавати дозволи на розроблення документації із землеустрою та передавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації з урахуванням площі земельних ділянок, обчисленої за формулою, зазначеною в абзаці другому цього розділу, крім надання земельних ділянок особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“ (учасникам антитерористичної операції)».

Приписами абзаців сьомого — двадцять сьомого розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії встановлюються особливості передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис) у частині проведення земельних торгів, укладення договорів оренди землі, строку дії таких договорів, пріоритетності продажу прав на окремі види земельних ділянок; покладається на Держгеокадастр та його територіальні органи обов'язок щодо перегляду діючих договорів оренди землі та забезпечення розірвання договорів оренди землі за відповідних умов.

Абзаци двадцять восьмий — сороковий розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії містять приписи, спрямовані на реалізацію наведених положень Стратегії шляхом забезпечення уповноваженими органами внесення змін

до нормативно-правових актів, а також здійснення відповідних організаційно-технічних заходів для належного виконання поставлених завдань у цьому розділі Стратегії.

Конституційний Суд України звертає увагу, що положення Стратегії, а саме її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», мають цілісний характер та перебувають у системному зв'язку між собою, фактично врегульовують порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації, а також порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис). Наведеними положеннями Стратегії запроваджено додатковий, не передбачений Кодексом чи іншими законами України, механізм визначення за певною формулою площі земельних ділянок, які належить передавати безоплатно на території відповідної області у власність громадянам. Крім того, Стратегією встановлено додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), що не передбачено ні Кодексом, ні іншими законами України.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування (друге речення абзацу другого пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

З наведеного випливає, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності та користування землею охоплюються поняттям правового режиму власності, який визначається виключно законами України (частина друга статті 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають ви-

значатися виключно законами України, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України.

Отже, положення розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії суперечать вимогам частини другої статті 6, частини другої статті 8, частин першої, другої, четвертої статті 13, статті 14, частини другої статті 19, частини третьої статті 41, пункту 7 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Конституції України.

3. Конституційний Суд України вважає, що невідповідність Конституції України положень розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії є підставою для визнання Постанови № 413 такою, що суперечить 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, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами, визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 25, 2019 No. 8-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 45 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Cabinet of Ministers «Some Questions of Enhancement of Management in the Field of Use and Protection of Lands of Agricultural Purpose of State-Owned Property and their Disposing» No. 413 dated June 7, 2017

The subject of the right to constitutional petition — 45 People's Deputies of Ukraine — appealed to the Constitutional Court with a petition for unconstitutionality of the Resolution of the Cabinet of Ministers «Some Questions of Enhancement of Management in the Field of Use and Protection of Lands of Agricultural Purpose of State-Owned Property and their Disposing» No. 413 dated June 7, 2017 as amended (hereinafter referred to as the Resolution No. 413), which had approved the Strategy of enhancement of the management mechanism in the field of use and protection of lands of agricultural purpose of state-owned property and their disposing (hereinafter referred to as the Strategy), amended certain resolutions of the Cabinet of Ministers and charged the Ministry of Agricultural Policy and Food with the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre (hereinafter referred to as the State Geocadastre) to develop and submit for consideration to the Cabinet of Ministers draft regulatory acts aimed at the implementation of the Strategy.

During the consideration of this case by the Constitutional Court, the Cabinet of Ministers issued the Resolution «On Amendments to the Strategy of Enhancement of the Management Mechanism in the Field of Use and Protection of Lands of Agricultural Purpose of State-owned Property and their Disposing» dated December 27, 2018 (No. 1144) according to which paragraphs 1–6 of Chapter «The System of organisation of the Process of Implementation of the Strategy» of the Strategy was provided in the new wording.

The Constitutional Court considers it expedient to verify the compliance of the Resolution No. 413 with the Fundamental Law (constitutionality), taking into account the amendments introduced by the Resolution No. 1144.

The Land Code (hereinafter referred to as the Code) provides that land relations are social relations with respect to possession, use and disposal of land (Article 2.1); land relations are regulated by the Constitution, the Code, as well as by the normative-legal acts adopted in accordance with them (Article 3.1).

The Code provides that the right to ownership of land is acquired and realised on the basis of the Constitution, the Code, as well as other laws issued in accordance with them (Article 78.2).

The exhaustive list of methods and grounds for the free transfer of land plots from the lands of state and communal ownership to the property of citizens, in particular within the limits of the rules of free-of-charge privatisation established by the Code, is provided by Article 116.3 of the Code.

According to Article 2.1 of the Law «On the Lease of Land», the legal basis for lease of land is the relations related to the Lease of Land, which are regulated by the Code, the Civil Code, this law, laws, other normative legal acts adopted in accordance with them, as well as the contract on land lease. The provisions of the said law provide for the exhaustive list of grounds for the right to lease land.

The grounds for acquiring and maintenance of the right to use a foreign land plot for agricultural purposes (emphyteusis) are established by Article 102¹ of the Code.

According to Article 124.2 of the Code, the transfer to lease of land plots in state or communal ownership is carried out on the basis of the results of land trades, except in cases established by Articles 134.2, 134.3 of the Code.

The Constitutional Court held that the relations in the field of acquisition of the right to ownership of land and its use are regulated by the provisions of laws, as provided for in Articles 13.2, 14.2, 41.3 of the Constitution.

The provisions of the Strategy, namely those of paragraphs 7–27 of Chapter «The System of Organisation of the Process of Implementation of the Strategy», establish the peculiarities of the transfer of agricultural land plots of state ownership for use (lease, emphyteusis) in the part of conducting land deals, concluding land lease agreements, the term of such agreements, the priority of selling rights to certain types of land plots; entrust the State Geocadaster and its territorial bodies with the review of the existing land lease agreements and ensuring the termination of land lease agreements under the appropriate conditions.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the provisions of the Strategy, namely, its Chapter «The System of Organisation of the Process of Implementation of the Strategy», are of integral character and are in a systemic connection with each other, in fact, they regulate the procedure of transfer of agricultural land plots of state ownership to private property within the limits of the rules of free-of-charge privatisation, as well as the procedure for

the transfer of agricultural land plots of state owned property for use (lease, emphyteusis). The above provisions of the Strategy introduced an additional mechanism, not provided by the Code or other laws, for determining, according to a certain formula, the area of land plots to be transferred free of charge to the citizens in the respective territory. In addition, the Strategy established additional features of conducting land trades, concluding, extending the validity and termination of land lease agreements for agricultural use of state property for use (lease, emphyteusis), which is not provided for by the Code or other laws.

The procedure and conditions for the acquisition, termination and exercise of the right of ownership and use of land are covered by the concept of the legal regime of property, which is determined exclusively by law (Articles 14.2, 92.1.7 of the Constitution). Therefore, the Cabinet of Ministers, having approved the Strategy, in particular, in the part of the provisions of its Chapter «The System of Organisation of the Process of Implementation of the Strategy», had regulated the conditions and procedure for acquiring the right of ownership and use of land, which should be determined exclusively by the laws, at the by-laws level, and thus went beyond the scope of its powers, established by the Constitution.

The Constitutional Court holds that the non-compliance to the Constitution of the provisions of Chapter «The System of Organisation of the Process of Implementation of the Strategy» of the Strategy forms the basis to declare the Resolution No. 413 as running contrary to the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Resolution of the Cabinet of Ministers «Some Questions of Enhancement of Management in the Field of Use and Protection of Lands of Agricultural Purpose of State-Owned Property and their Disposing» No. 413 dated June 7, 2017 as amended as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional) and shall lose its effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

- Decisions of the Constitutional Court:
No. 14-rp/2000 dated December 13, 2000;
No. 3-rp/2002 dated February 12, 2002;
No. 5-rp/2005 dated September 22, 2005;
No. 5-rp/2007 dated June 20, 2007;
No. 25-rp/2008 dated November 11, 2008.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПЕРШИЙ СЕНАТ

у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII зі змінами

м. Київ
12 липня 2019 року
№ 5-р(І)/2019

Справа № 3-243/2018 (3254/18, 4772/18,
6232/18, 6820/18, 2945/19, 1821/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої, **Головатого** Сергія Петровича — доповідача, **Гульгая** Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни — доповідача, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича — доповідача, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Сага** Сергія Володимировича — доповідача,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII (Ві-

домості Верховної Ради України, 2016 р., № 10, ст. 103) зі змінами.

Заслухавши суддів-співдоповідачів Головатого С. П., Завгородню І. М., Кривенка В. В., Саса С. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкти права на конституційну скаргу — Байшев П. В., Бурлакова О. О., Даць І. В., Дедковський В. В., Желізняк М. В., Кожухарова Л. А. — звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями щодо перевірки на відповідність статті 8, статті 22, частинам першої, другій статті 24, частині першої статті 32, частині першої статті 58, частині першої статті 64 Конституції України (конституційність) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955—VIII зі змінами (далі — Закон).

Оскільки конституційні скарги Байшева П. В., Бурлакової О. О., Даць І. В., Дедковського В. В., Кожухарової Л. А. стосуються того самого питання, то Перший сенат Конституційного Суду України ухвалами від 28 листопада 2018 року № 5-уп(І)/2018, від 20 березня 2019 року № 3-уп(І)/2019 та від 5 червня 2019 року № 9-уп(І)/2019 об'єднав конституційні провадження у справах за цими конституційними скаргами в одне конституційне провадження у справі.

Велика палата Конституційного Суду України ухвалою від 30 травня 2019 року № 7-уп/2019 цю справу та справу за конституційною скаргою Желізняка М. В. об'єднала в одне конституційне провадження у справі.

Байшев П. В., Даць І. В., Дедковський В. В., Желізняк М. В., Кожухарова Л. А. працювали на умовах безстрокового трудового договору у державному підприємстві «Національний академічний театр опери та балету України імені Т. Г. Шевченка».

Наказом «Про повідомлення щодо зміни істотних умов праці художнього та артистичного персоналу державного підприємства „Національний академічний театр опери та балету України імені Т. Г. Шевченка“» від 2 грудня 2016 року № 899-к назване підприємство повідомило працівників художнього та артистичного

персоналу про зміну істотних умов праці, а саме зміну форми трудового договору, укладеного з ними, на контракт, та встановило термін для отримання згоди працівників на укладення контракту до 15 грудня 2016 року (пізніше кінцевим терміном отримання вказаної згоди було визначено 23 лютого 2017 року).

Бурлакова О. О. працювала на умовах безстрокового трудового договору у державному підприємстві «Харківський національний театр опери та балету імені М. В. Лисенка».

Наказом від 1 липня 2016 року № 73/к на виконання вимог Закону державне підприємство «Харківський національний театр опери та балету імені М. В. Лисенка» припинило з 5 вересня 2016 року безстрокові трудові договори з наступним укладенням контрактів з професійними творчими працівниками (художнім та артистичним персоналом), у тому числі і з Бурлаковою О. О.

Законом запроваджено контрактну форму трудового договору у сфері культури, а пунктами 2, 3 його розділу II «Прикінцеві положення» передбачено:

«2. Набрання чинності цим Законом є підставою для припинення безстрокового трудового договору з керівниками державних та комунальних закладів культури, а також з професійними творчими працівниками (художнім та артистичним персоналом) державних та комунальних закладів культури згідно з пунктом 9 статті 36 Кодексу законів про працю України. Ця норма не поширюється на професійних творчих працівників комунальних закладів культури у територіальних громадах з населенням до 5 тисяч жителів.

3. З працівниками художнього та артистичного персоналу, які перебувають у трудових відносинах з державними та комунальними закладами культури, протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом укладається контракт строком від одного до трьох років без проведення конкурсу.

Органи управління державних та комунальних закладів культури протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом зобов'язані припинити безстрокові трудові договори з керівниками державних та комунальних закладів культури і провести конкурс на заміщення посад керівників таких закладів у порядку, визначеному цим Законом».

У зв'язку з набранням чинності Законом та відмовою Байшева П. В., Бурлакової О. О., Даць І. В., Дедковського В. В., Желізняка М. В., Кожухарової Л. А. від укладення контракту безстрокові трудові договори з ними було припинено на підставі

пункту 9 частини першої статті 36 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс). Не погодившись із цим, вони звернулися за захистом своїх прав до суду.

Верховний Суд в остаточних судових рішеннях у справах за касаційними скаргами Байшева П. В., Бурлакової О. О., Даць І. В., Дедковського В. В., Желізняка М. В., Кожухарової Л. А. застосував пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону і вказав, що оскільки зазначені особи не надали згоди на укладення контракту, як того вимагає Закон, то роботодавець, припиняючи безстрокові трудові договори з ними, діяв у межах своїх повноважень та у спосіб, що передбачений чинним законодавством.

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

Відповідно до статті 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними (частина перша); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

Конституційний Суд України зазначав, що скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005); 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).

Автори клопотань стверджують, що внаслідок прийняття Закону обмежено їхнє «право на безстрокове здійснення трудової діяльності», яке було встановлено на час набрання чинності Законом. Однак прийняття Закону і запровадження контрактної форми трудового договору творчих працівників державних та комунальних закладів культури не суперечать сутності права на працю, передбаченого частиною першою статті 43 Конституції України, що включає можливість кожного заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Свобода праці передбачає можливість особи займатися чи не займатися працею, а якщо займатися, то вільно її обирати, забезпечення кожному без дискримінації вступати у трудові правовідносини для реалізації своїх здібностей; реалізація права громадянина на працю здійснюється шляхом укладення ним трудового договору і виконання кола обов'язків за своєю спеціальністю, кваліфікацією або посадою, яка передбачається структурою і штатним розписом підприємства, установи чи організації.

На думку Конституційного Суду України, держава, забезпечуючи стабільність трудових правовідносин, здійснює їх нормативне регулювання з метою створення справедливих, безпечних і сприятливих для життя і здоров'я умов праці, підвищення її продуктивності, гарантування рівності прав та можливостей кожного працівника, збереження його працездатності, трудового довшоліття, захисту на випадок безробіття. Законодавча діяльність у сфері регулювання праці, зокрема щодо умов та порядку припинення трудових правовідносин, має відповідати нормам і принципам, визначеним у Конституції України, а також узгоджуватися із міжнародними зобов'язаннями, які впливають з участі України у діяльності міжнародних організацій, у тому числі Міжнародної організації праці.

Відповідно до Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року держави мають передбачити відповідні гарантії проти застосування договорів про найняття на визначений термін, мета яких — ухилитися від надання захисту, передбаченого цією конвенцією (пункт 3 статті 2); трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби (стаття 4).

У Рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 Конституційний Суд України вказав, що шляхом укладення трудового договору з роботодавцями громадяни реалізують своє конституційне право на працю, добровільно вступають у трудові правовідносини, набуваючи конкретних трудових прав і обов'язків; трудовий договір є основним юридичним фактом, з яким пов'язано виникнення, зміна чи припинення трудових правовідносин (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України вважає, що контракт як особлива форма трудового договору є джерелом суб'єктивних прав

та обов'язків найманого працівника і роботодавця, він укладається для виконання за винагороду роботи, яка має, як правило, постійний або досить тривалий характер. У контракті можуть визначатися, зокрема, строк його дії; режим праці та відпочинку; взаємні права, обов'язки й відповідальність сторін; умови організації та оплати праці, матеріального і соціально-побутового забезпечення працівника, надання йому компенсаційних виплат та відшкодування шкоди, завданої здоров'ю; підстави припинення трудових правовідносин тощо. Сторони контракту мають право виходити за межі сфери нормативного регулювання трудових правовідносин, передбачених законодавством України про працю, за умови відсутності погіршення юридичного становища працівника.

Отже, пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону не суперечать статті 22 Конституції України.

3. Згідно з частинами першою, другою 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.

У Рішенні від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 Конституційний Суд України вказав, 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).

Конституційний Суд України вважає, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод.

Порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними.

Не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують права та свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, щодо яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності окремих груп осіб, якщо такі заходи є потрібними; надання пільг та компенсацій окремим категоріям осіб у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян; особливі вимоги, передбачені законом, щодо реалізації окремих прав осіб (частина третя статті 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»).

Конституційний Суд України виходить із того, що контракт як особлива форма трудового договору повинен спрямовуватися на створення умов для виявлення ініціативності та ефективності працівника при виконанні покладених на нього трудових функцій з урахуванням його індивідуальних здібностей і професійних навичок та передбачати його юридичний та соціальний захист. Водночас контракт може встановлювати низку умов, які одночасно обмежують певні трудові права працівника та надають йому певні привілеї, не передбачені законодавством.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення оспорюваними положеннями Закону привілеїв і додаткових обов'язків для творчих працівників державних та комунальних закладів культури шляхом запровадження контрактної форми трудового договору не пов'язане з ознаками, визначеними в частинах першій, другій статті 24 Конституції України.

Отже, пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону не суперечать положенням частин першої, другої статті 24 Конституції України.

4. Відповідно до частини першої статті 32 Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 зазначив, що «особистим життям фізичної особи є її поведінка у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших стосунків поза межами суспільної діяльності, яка здійснюється, зокрема, під час виконання особою функцій держави або органів місцевого самоврядування» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Ніхто не може зазнавати безпідставного посягання на його особисте життя, а також на його честь і репутацію.

Фізична особа вільно, на власний розсуд визначає свою поведінку у сфері приватного (особистого) життя, яка охоплює стосунки професійного або ділового характеру. Саме в рамках трудової діяльності більшість людей отримує можливість розвивати стосунки з навколишнім світом. Обмеження, пов'язані з доступом до професії, можуть бути визнані такими, що впливають на особисте життя.

Держава може втручатися в особисте життя людини в інтересах національної безпеки, громадської безпеки або економічного добробуту країни для запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я чи моралі, прав і свобод інших осіб.

Зміна форми трудового договору з безстроковою на контрактну у зв'язку з прийняттям Закону не пов'язана із втручанням в особисте життя вивільнених працівників, оскільки в Законі встановлено обов'язок роботодавця протягом одного року з дня набрання чинності Законом укласти контракт з працівниками художнього та артистичного персоналу, які перебувають у трудових правовідносинах з державними та комунальними закладами культури, без проведення конкурсу на строк від одного до трьох років. Суб'єкти права на конституційну скаргу самостійно та свідомо відмовилися від укладення контракту, чим і змусили роботодавця прийняти рішення про припинення безстрокового трудового договору з ними на підставі пункту 9 частини першої статті 36 Кодексу.

Отже, ознак невідповідності пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону частині першій статті 32 Конституції України не вбачається.

5. Згідно з частиною першою статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях висловлював юридичну позицію щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів: закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності; дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється із втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце; дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 13 травня 1997 року № 1-зп, від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99, від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001, від 13 березня 2012 року № 5-рп/2012, від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012).

Як указано в Рішенні Конституційного Суду України від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011, положення частини першої статті 58 Основного Закону України передбачають загальновизнані принципи дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, а саме: принцип їх безпосередньої дії, тобто поширення тільки на ті відносини, які виникли після набуття чинності законами чи іншими нормативно-правовими актами, та принцип зворотної дії в часі, якщо вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України вважає, що за змістом частини першої статті 58 Основного Закону України новий акт законодавства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування.

Закон не має зворотної дії в часі, оскільки не поширюється на безстрокові трудові договори, укладені до його прийняття, а

передбачає припинення цих договорів з моменту набрання ним чинності та можливість продовження трудових правовідносин на умовах контракту між професійними творчими працівниками (художнім та артистичним персоналом) і державними та комунальними закладами культури. Таким чином, Закон спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникнуть після набрання ним чинності, а трудові правовідносини, що виникли раніше, повинні бути приведені у відповідність із новим юридичним регулюванням.

Отже, пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону не суперечать частині першій статті 58 Конституції України.

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

Конституційний Суд України вважає, що під правомірним обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина слід розуміти передбачену Конституцією України можливість втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке відповідає вимогам верховенства права, потрібності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві. Метою такого обмеження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок.

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 зазначено, що звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини і громадянина є їх обмеженням; 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 нормативне 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 восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Як убачається з матеріалів справи, суб'єктів права на конституційну скаргу повідомили про зміну істотних умов праці, запропонували їм укласти контракт і продовжувати працювати. Однак Байшев П. В., Бурлакова О. О., Даць І. В., Дедковський В. В., Желізняк М. В., Кожухарова Л. А. відмовилися від подальшої роботи на таких умовах і в цей спосіб реалізували своє гарантоване частиною першою статті 43 Конституції України право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку вони вільно обирають або на яку вільно погоджуються. Тобто обсяг права на працю залишився незмінним, авторів клопотань не обмежили в цьому конституційному праві.

Отже, змінивши Законом форму трудового договору з безстрокової на контрактну, законодавець реалізував свої повноваження у сфері законодавчого визначення засад регулювання праці і зайнятості (пункт б частини першої статті 92 Конституції України), не обмеживши суб'єктів права на конституційну скаргу у їхніх конституційних правах на працю, а лише змінив спосіб реалізації цих прав.

Таким чином, пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону не суперечать частині першій статті 64 Конституції України.

7. Бурлакова О. О., Даць І. В. та Желізняк М. В. стверджують, що пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону не відповідають частині першій статті 8 Конституції України, а саме є такими, що суперечать вимогам «визначеності, ясності і недвозначності» юридичної норми.

Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Однією зі складових принципу верховенства права є юридична визначеність, котра, як зазначила Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, є істотно важливою для питання довіри до судової системи та верховенства права. У цій доповіді також вказано, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункти 44, 46).

Проаналізувавши пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону на відповідність вимозі чіткості юридичної норми як складової верховенства права, Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначені положення Закону сформульовано достатньо чітко та зрозуміло. Так, положення пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону у випадку Бурлакової О. О., Даць І. В. та Желізняка М. В чітко передбачають зобов'язання роботодавця запропонувати їм укладення контракту на певний строк, що для цих авторів клопотань означає можливість протягом певного строку укласти з роботодавцем такий контракт.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону в аспекті вимоги юридичної визначеності не суперечать частині першій статті 8 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 55, 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII зі змінами.

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

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

ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 12, 2019 No. 5-r(I)/2019 in the case upon the constitutional complaints of Pavlo Baishev, Olha Burlakova, Iryna Dats, Viacheslav Diedkovskiy, Mykhailo Zhelizniak, and Liudmyla Kozhuharova on compliance of paragraphs 2, 3 of Section II «Final Provisions» of the Law «On Some Amendments to the Legislative Acts of Ukraine Concerning the Introduction of Contractual Forms of Work in the Sphere of Culture and the Competition Procedure for Appointing Managers of Public and Communal Cultural Establishments» dated January 28, 2016, No. 955–VIII, as amended, with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Citizens of Ukraine, subjects of the right to constitutional complaint — P. Baishev, O. Burlakova, I. Dats, V. Diedkovskiy, M. Zhelizniak, and L. Kozhuharova — appealed to the Constitutional Court with a complaint requesting verification of compliance of paragraphs 2, 3 of Section II of «Final Provisions» of the Law «On Some Amendments to Legislative Acts of Ukraine Concerning the Introduction of Contractual Forms of Work in the Sphere of Culture and the Competition Procedure for Appointing Managers of Public and Communal Cultural Establishments» dated January 28, 2016, No. 955–VIII, as amended (hereinafter referred to as «the Law») with the Constitution of Ukraine (constitutionality). The provisions of paragraphs 2, 3 of Section II of the Law relate to the change of the form of employment contract from the unlimited to the contract one, the change in the way of exercising the right to work by the Law.

In the Constitutional Court's view, freedom of work involves the possibility for a person to engage in or not to engage in work, and if engaged, then to freely choose it, ensuring everyone without discrimination to enter into labour relations for the realisation of their abilities; the realisation of the right of a citizen to work is carried out by concluding an employment contract and the performance of a range of duties in his/her specialty, qualification or position, provided by the structure and staffing of the enterprise, institution or organisation.

The state, ensuring the stability of labour relations, carries out their normative regulation in order to create just, safe and favourable conditions for life and health, increase its productivity, guarantee equality of rights and opportunities of each employee, preserve his/her ability to work, working longevity, protection in case unemployment. Legislation in the field of labour regulation, in particular regarding the conditions and procedure for termination of labour relations, must

comply with the norms and principles defined in the Constitution, as well as be consistent with international commitments.

The Constitutional Court holds that a contract as a special form of an employment contract is the source of the subjective rights and obligations between a hired employee and an employer; it is concluded for the performance for remuneration of work, which, as a rule, is of a permanent or rather durable nature. The contract may specify, in particular, the term of its validity; mode of work and rest; mutual rights, duties and responsibilities of the parties; conditions for the organisation and payment of labour, material and social and household maintenance of the employee, providing him/her with compensatory payments and compensation for damage to health; grounds for termination of labour relations, etc. The parties to the contract have the right to go beyond the scope of normative regulation of labour relations stipulated by the legislation of Ukraine on labour, provided no worsening of the legal status of the employee.

The Constitutional Court considers that the equality of all people in their rights and freedoms guaranteed by the Constitution means the need to ensure equal legal opportunities for them, both material and procedural in nature, for the implementation of the same content and scope of rights and freedoms.

Violation of the equality of constitutional rights and freedoms means that a person or a group of persons, as defined in Article 24 of the Constitution, who have been, are, and may be valid or presumed, receive privileges or be subject to restrictions on the recognition, realisation or exercise of rights and freedoms in any form, except when such restriction has a legitimate, objectively justified aim, the means of achieving which are appropriate and necessary.

The Constitutional Court proceeds from the fact that a contract as a special form of an employment contract must be aimed at creating conditions for the identification of the initiative and efficiency of the employee in the performance of the duties assigned to him/her, taking into account his/her individual abilities and professional skills, and to provide for his/her legal and social protection. At the same time, the contract may establish a number of conditions that simultaneously limit certain employee's labour rights and grant him/her certain privileges not provided for by legislation.

The Constitutional Court considers that the establishment by the disputed provisions of the Law of the privileges and additional obligations for creative workers of public and communal institutions of culture through the introduction of a contract form of an employment

contract is not referred to the features specified in Articles 24.1, 24.2 of the Constitution. The state may interfere in the private life of a person in the interests of national security, public security or economic prosperity of the country to prevent disturbances or crimes, to protect health or morality, the rights and freedoms of others.

The change in the form of an employment contract from an unlimited term to the contract one in view of the adoption of the Law is not related to interference with the private life of the released workers, since the Law establishes the employer's obligation within one year from the date of entry into force of the Law to conclude a contract with performers and artistic personnel who are in labour relations with public and communal institutions of culture, without holding a competition for a term of one to three years. The subjects of the right to constitutional complaint independently and deliberately refused to conclude a contract, which forced the employer to make a decision to terminate an unlimited duration employment contract with them on the basis of Article 36.1.9 of the Labour Code of Ukraine.

The Constitutional Court considers that the legitimate restriction of the constitutional human and citizen's rights and freedoms should be understood as the possibility of state intervention by means of legal measures in the content and scope of constitutional human and citizen's rights and freedoms that conforms to the requirements of the rule of law, the necessity, expediency and proportionality of a democratic society. The purpose of such a restriction is the protection of fundamental values in society, which include, in particular, life, freedom and dignity of a person, public health and morality of the people, national security and public order.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as conforming to the Constitution (constitutional) paragraphs 2, 3 of Section II «Final Provisions» of the Law «On Some Amendments to Legislative Acts of Ukraine Concerning the Introduction of Contractual Forms of Works in the Sphere of Culture and the Competition Procedure for Appointing Managers of Public and Communal Cultural Establishments» dated January 28, 2016, No. 955–VIII, as amended.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 1-zp/1997 dated May 13, 1997;

No. 12-rp/1998 dated July 9, 1998;

No. 1-rp/1999 dated February 9, 1999;
No. 3-rp/2001 dated April 5, 2001;
No. 5- rp/2005 dated September 22, 2005;
No. 8-rp/2007 dated October 16, 2007;
No. 1-rp/2011 dated January 26, 2011;
No. 2-rp/2012 dated January 20, 2012;
No. 5-rp/2012 dated March 13, 2012;
No. 6-rp/2012 dated March 13, 2012;
No. 5-r/2018 dated May 22, 2018.

International Labour Organization Convention No. 158 concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (March 25–26, 2011).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про засудження комуністичного
та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів
в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»**

м. Київ
16 липня 2019 року
№ 9-р/2019

Справа № 1-24/2018(1919/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 26, ст. 219) зі змінами.

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

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися 46 народних депутатів України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII зі змінами (далі — Закон).

У конституційному поданні зазначено, що положення Закону не відповідають статтям 8, 9, 15, 21, 23, 24, 34, 36, 37, 38, 55, 58, 62, 71 Конституції України та порушують приписи Конституції України щодо: заборони цензури (частина третя статті 15); гарантування кожного права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша статті 34); права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (частина друга статті 34).

Автори клопотання стверджують, що Закон «не відповідає статті 8 Основного Закону України, оскільки порушує конституційний принцип правової визначеності».

У Законі засуджено комуністичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими, заборонено пропаганду цих режимів та їхньої символіки. Пропаганду комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів визначено у Законі як «публічне заперечення, зокрема через засоби масової інформації, злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років в Україні, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, поширення інформації, спрямованої на виправдання злочинного характеру комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, діяльності радянських органів державної безпеки, встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, переслідування учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті, виготовлення та/або поширення, а також публічне використання продукції, що містить символіку комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів» (пункт 2 статті 1).

2. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України враховує, насамперед, закріплені в

Конституції України принципи верховенства права (частина перша статті 8) та свободи політичної діяльності (частина четверта статті 15), засади політичної та ідеологічної багатоманітності, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні (частина перша статті 15).

Конституційний Суд України наголошує, що право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань не є абсолютним, а його здійснення може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам та в інших випадках, передбачених частиною третьою статті 34 Конституції України.

3. Конституційний Суд України виходить з того, що Закон ухвалено «з метою недопущення повторення злочинів комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості, усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України» (абзац сьомий преамбули Закону).

З'ясовуючи легітимність мети Закону, Конституційний Суд України вважає за потрібне наголосити на головних рисах ідеологічної основи комуністичного тоталітарного режиму (далі — комуністичний режим) і націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму (далі — нацистський режим) та звернути увагу на основні результати їх державної політики як закономірні підсумки втілення відповідних ідеологічних постулатів у цілеспрямовану державну репресивну практику.

Оснoву комуністичного режиму в СРСР становила ідеологія марксизму, що з часом трансформувалася в ідеологію лєнінізму і сталінізму. Головною ідеєю цього режиму стала теза про побудову так званого комуністичного суспільства через здійснення світової соціалістичної революції та створення світової соціалістичної республіки. Визначальними чинниками встановлення комуністичного режиму на українських землях були ліквідація цим режимом української незалежної держави та поетапна їх окупація збройними силами цього режиму.

Після захоплення державної влади комуністичний режим запровадив однопартійну політичну систему та політичну цензуру, ліквідував усі опозиційні партії і унеможливив існування демократичних інститутів, позбавивши громадян демократичних за змістом прав і свобод.

Головними складовими ідеології комуністичного режиму були ідеї «диктатури пролетаріату», «світової революції», «революційного терору», ліквідації «експлуататорських» класів і «ворогів народу». Численні офіційні документи, видані впродовж панування комуністичного режиму, містили прямі вказівки щодо організації масових репресій з використанням радянських каральних органів. З початку 1920-х до середини 1950-х років на українських землях, що перебували під комуністичним режимом, здійснювалася всеосяжна державна репресивна політика. Судові та позасудові розправи супроводжувалися фальсифікаціями звинувачень, катуваннями, масовими порушеннями принципів судочинства і процесуальних норм, позбавленням права на захист на всіх стадіях кримінального провадження, створенням нестерпних умов утримання репресованих осіб. Мільйони невинних людей перебували у слідчих ізоляторах, таборах, тюрмах і місцях заслання в нелюдських умовах, що призводило до втрати здоров'я та передчасної смерті багатьох з них.

Комуністичний режим, так само як і нацистський режим, завдав непоправної шкоди правам людини, оскільки не дотримував міжнародних зобов'язань, порушував ухвалені ним конституції та закони. Як наслідок, кілька поколінь українців жили в атмосфері всеохоплюючого страху за відсутності свободи, перебували в умовах свавільного обмеження громадянських, політичних та інших прав і свобод.

Нацистський режим спирався на ідеологію нацизму, головними ідеями якого, з-поміж іншого, були мілітаризм, «світове панування арійської нації» та боротьба з «ворожими» націями. Сутність нацистської ідеології набула відображення, насамперед, у постулатах про тотальну державу, расову боротьбу, «вищість німецької раси» та жорстку ієрархічну побудову державного механізму, згідно з якою громадяни були зобов'язані беззаперечно підкорятися незмінному лідерові, який мав необмежену державну і партійну владу. Єдина на той час партія в нацистській державі — Націонал-соціалістична німецька робітничка партія — здійснювала із залученням каральних органів тотальний контроль за громадянами, позбавивши їх свободи та можливості вільного розвитку своєї особистості. В основу цієї тоталітарної системи було покладено не ідею права, а вказівки незмінного керівника нацистської держави і нацистської партії в одній особі. Каральні органи нацистського режиму переслідували будь-які прояви нелояльності до існуючої тоталітарної системи, масово застосовували репресії.

Комуністичний режим та нацистський режим експлуатували привабливі для народу гасла, засновані на соціальних утопіях, однак їх практична реалізація призвела до численних порушень прав людини, насильницької ліквідації демократичних інститутів, цілеспрямованого й організованого знищення людей. Ці режими поєднували різні державно-владні ланки в єдиний, жорстко централізований державний механізм, що здійснював тотальний контроль над суспільством та підтримував атмосферу страху й загальної підозрілості, а будь-який вияв сумніву щодо постулатів офіційної ідеології тягнув за собою переслідування та репресії.

4. Одним із найбільш жахливих злочинів ХХ століття стала повільна голодна смерть мільйонів людей внаслідок організованого комуністичним режимом штучного голоду, насамперед Голодомору 1932–1933 років в Україні, коли у селян було вилучено всі продукти харчування та запроваджено жорсткі обмеження щодо пересування мешканців сіл, що унеможливило їх порятунок в інших регіонах СРСР або за його межами. Комуністичний режим умисно приховав від світу масову загибель селян від голоду, однак при цьому експортував зерно до інших держав.

У Резолюції Європейського Парламенту щодо Голодомору — штучного голоду в Україні 1932–1933 років від 23 жовтня 2008 року зазначено, що «Голодомор 1932–1933 рр., який спричинив загибель мільйонів українців, був цинічно та жорстко спланований сталінським режимом з метою насильницького запровадження Радянським Союзом політики колективізації сільського господарства проти волі сільського населення України».

5. Антигуманна, людиноненависницька й агресивна сутність комуністичного режиму та нацистського режиму виявилася також у розв'язуванні ними агресивних воєн та методах і способах їх ведення.

Комуністичний режим у СРСР неодноразово ініціював збройні вторгнення до незалежних держав, порушуючи міжнародні зобов'язання. Асамблея Ліги Націй у Резолюції від 14 грудня 1939 року зазначила, що своїм нападом на Фінляндську Республіку СРСР порушив статтю 12 Статуту Ліги Націй та Паризький пакт. Через розв'язування війни проти Фінляндської Республіки СРСР було виключено з Ліги Націй.

Комуністичний режим активно співпрацював з початку 1920-х років з Веймарською Республікою, а з серпня 1939 року —

і з нацистським режимом, надав їм істотну допомогу у милітаризації, сприяючи нівелюванню обмежень, покладених на них Версальським мирним договором 1919 року, та подолання економічної блокади нацистської держави, запровадженої у вересні 1939 року через військове вторгнення до Польської Республіки. Юридичну основу співробітництва між комуністичним режимом і нацистським режимом становили, насамперед, Німецько-радянська торговельна угода від 19 серпня 1939 року, Німецько-радянський пакт про ненапад від 23 серпня 1939 року, Німецько-радянський договір про дружбу і кордон від 28 вересня 1939 року, німецько-радянські господарські угоди від 11 лютого 1940 року та від 10 січня 1941 року.

Завдяки німецько-радянському співробітництву відбулося суттєве нарощування військового потенціалу нацистської держави. Економічна, дипломатична, військова та інші форми співробітництва між комуністичним режимом та нацистським режимом у 1939–1941 роках посилили могутність останнього, що призвело до збільшення масштабів вчинення злочинів, які згодом були доведені Міжнародним військовим трибуналом у Нюрнберзі. Однак на Нюрнберзькому процесі не було дано юридичної оцінки ролі комуністичного режиму у зміцненні нацистського режиму, у потуранні агресору та у розв'язуванні Другої світової війни. Хоча здебільшого завдяки німецько-радянському співробітництву та використанню ресурсів, отриманих за допомогою СРСР, нацистський тоталітаризм було поширено на значні території Європи, Африки та на акваторію Світового океану шляхом ведення агресивної війни, суттєво збільшено період панування тоталітаризму, запровадженого нацистським режимом, примножено кількість злочинів цього режиму та чисельність його жертв. Окупація європейських держав під час Другої світової війни в результаті агресії нацистського режиму відбувалася саме у період інтенсивного німецько-радянського співробітництва.

Комуністичний режим виявив нездатність до організації оборони, через що уся територія України у 1941–1944 роках опинилася під нацистським окупаційним режимом, який запровадив повсюдно в Україні, так само як і комуністичний режим, жорсткі обмеження та репресивні заходи, зокрема комендантську годину, облави, масові позасудові страти (у тому числі спалення сотень українських сіл разом із жителями), групові розстріли заручників, катування тощо. Нацистська окупаційна адміні-

страція насильно відправляла людей на примусові роботи за межі України, прирекла мільйони людей до напівголодного та голодного існування.

Однією з головних причин найбільших людських втрат у СРСР, зокрема в Україні, у період Другої світової війни було те, що нацистський режим і комуністичний режим мали однакову антигуманну сутність.

6. Протягом усього періоду свого існування комуністичний режим здійснював тотальний контроль над суспільством, політично вмотивовані переслідування, перш за все тих, хто критикував існуючий режим або не виявляв до нього лояльності. Таких осіб притягали до кримінальної відповідальності за надуманими підставами, примусово утримували в психіатричних лікувальних закладах, позбавляли радянського громадянства та висилали за межі держави, а також забороняли їм займатися певною діяльністю та застосовували до них інші безпідставні обмеження.

Комуністичний режим нещадно експлуатував людину, ставився до неї як до засобу досягнення своїх цілей, запровадив вкрай неефективну економічну систему та знищив значну частину природних ресурсів.

7. Комуністичний режим і нацистський режим призвели до позбавлення життя мільйонів безвинних людей, руйнування соціальної структури суспільства та суспільної моралі, розпалювання соціальної, міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі та ненависті.

Стосовно воєнних злочинів та злочинів проти людяності, вчинених нацистським режимом, Міжнародний військовий трибунал у Нюрнберзі у вирокі від 1 жовтня 1946 року зазначив, що воєнні злочини вчинялися в такому широкому масштабі, якого не знала історія воєн; вони здійснювалися в усіх країнах, окупованих нацистським режимом, у відкритих морях та супроводжувалися жорстокістю й терором у масштабах, котрі важко уявити (Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal. Nuremberg. 14 November 1945 — 1 October 1946. Volume I. Nuremberg, 1949. P. 226–227). Щодо характеру злочинів, вчинених нацистським режимом, Міжнародний військовий трибунал у Нюрнберзі констатував: «Політика терору, поза всяким сумнівом, проводилася в широких масштабах і в багатьох

випадках вона була організованою та систематичною» (Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal. Nuremberg. 14 November 1945 — 1 October 1946. Volume I. Nuremberg, 1949. P. 254).

Однак якщо головних нацистських воєнних злочинців було засуджено та покарано Міжнародним військовим трибуналом у Нюрнберзі у 1946 році, а вину багатьох інших нацистських злочинців доведено судами різних держав упродовж наступних десятиліть, то масові репресії в СРСР не отримали всебічної юридичної оцінки, а їх масштаб достеменно не з'ясовано дотепер. Системний та масовий характер репресій в СРСР підтверджено здійсненням реабілітації лише кількох сотень тисяч з десятків мільйонів репресованих осіб. Однак не всіх жертв репресій було реабілітовано, і саме тому 17 квітня 1991 року Верховна Рада Української РСР ухвалила Закон «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» № 962–ХІІ, у якому засудила репресії й відмежувалася «від терористичних методів керівництва суспільством».

8. За своєю злочинною сутністю комуністичний режим і нацистський режим були однаковими, а методи здійснення ними державної репресивної політики — тотожними. Названі режими категорично заперечували можливість існування української незалежної держави, переслідували її прихильників та перешкоджали українському національному відродженню.

Після жовтневого перевороту 1917 року комуністичний режим продовжив політику Російської імперії, спрямовану на перешкоджання українському національно-визвольному руху, насамперед шляхом жорстокого придушення збройними засобами будь-яких спроб, пов'язаних зі створенням української незалежної держави. Упродовж усіх років панування на українських землях комуністичний режим переслідував прихильників української незалежності та національного відродження за допомогою каральних військових операцій, масштабних репресій, зокрема шляхом масового вислання людей з метою експлуатації на важких примусових роботах у нелюдських умовах.

Нацистська окупаційна влада так само вороже ставилася до поновлення української держави. Організації, метою яких було відновлення української держави, незважаючи на наполягання окупантів, категорично відмовилися виявляти лояльність до нацистського окупаційного режиму, анулювати проголошений 30 червня

1941 року Акт відновлення Української держави очолили збройний спротив цьому режиму. Показово, що в матеріалах Нюрнберзького процесу наводиться офіційний наказ від 25 листопада 1941 року, звернений до спеціальних груп реагування — айнзацкоманд С/5 (спеціальних команд поліції безпеки та СД), згідно з яким на ці спеціальні команди в містах Києві, Дніпропетровську, Миколаєві, Рівному, Житомирі та Вінниці покладалася обов'язок негайно затримувати прихильників українського національно-визвольного руху, котрі, на переконання укладачів цього документа, готували антинацистське повстання на окупованій території України з метою створення української незалежної держави, а також ретельно допитувати їх та обов'язково страчувати як мародерів (Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal. Nuremberg. 14 November 1945 — 1 October 1946. Volume XXXIX. Nuremberg, 1949. P. 269–270).

9. Конституційний Суд України раніше вже давав оцінку діяльності Комуністичної партії Радянського Союзу, яка упродовж багатьох десятиліть була стрижнем комуністичного режиму. У Рішенні від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 Конституційний Суд України дійшов висновку, що «КПРС і Компартія України у складі КПРС не були політичними партіями і громадськими організаціями у сенсі статей 15, 36, 37 чинної Конституції України» (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить із того, що комуністичний режим заперечував та обмежував права людини, унеможливив демократичну організацію державної влади. Узурпація державної влади комуністичним режимом здійснювалася перш за все шляхом ліквідації свободи політичної діяльності, усунення політичних опонентів та унеможливлення політичної конкуренції, заборони діяльності всіх політичних партій, окрім однієї партії — комуністичної, яка фактично перетворилася на провідну інституцію, що визначала пріоритети державної політики, нехтуючи при цьому демократичними принципами організації державної влади, конституційними нормами та правами людини.

В Україні й після здобуття нею незалежності упродовж певного періоду діяли політичні партії, в установчих та програмних документах яких комуністичний режим оцінювався лише позитивно, а його злочини не визнавалися, хоча мільйони безвинних людей стали жертвами цього режиму.

Конституційний Суд України наголошує, що політична партія, в установчих, програмних та інших офіційних документах

якої міститься заперечення засад конституційного ладу України, права Українського народу на власну незалежну державу, заклик до ліквідації української незалежної держави, порушення її територіальної цілісності або ж до іншої мети, що не відповідає демократичній сутності змісту Конституції України, не може бути легітимною, а для її легалізації в Україні немає юридичного підґрунтя.

10. Конституційний Суд України акцентує увагу на тому, що червону зірку, зображені навхрест серп і молот та інші символи комуністичного режиму кілька десятиліть поспіль широко використовували антиукраїнські сили для поширення атмосфери страху, ненависті та агресії, для заперечення права Українського народу на власну незалежну державу, у тому числі й після здобуття Україною незалежності, для антиукраїнської пропаганди в багатьох регіонах України, особливо в період Помаранчевої революції та Революції Гідності й, зокрема, взимку та навесні 2014 року. Символи комуністичного режиму активно застосовувалися у 2014 році для штучної дестабілізації обстановки в Україні, для виправдання анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також збройної агресії та тимчасової окупації Російською Федерацією частини Донецької та Луганської областей, у межах яких незаконні збройні формування, що їх створила, підтримує та фінансує Російська Федерація, захопили органи державної влади та органи місцевого самоврядування, створили окупаційну адміністрацію, позбавивши населення права на демократичне врядування, унеможливили дію Конституції України та законодавства України в цих районах, запровадили квазісудові та позасудові розправи, утримують заручників та застосовують до них катування й нелюдське поводження.

Такі незаконні збройні формування використовують символи комуністичного режиму для протиставлення українським державним символам та ідеї української державності, для дискредитації ідеї демократії, становлять реальну загрозу правам людини, державному суверенітету України та її територіальній цілісності. Тому заборона використання цієї символіки та пропаганди тоталітарних режимів має легітимну мету, що полягає в унеможливленні повернення до недемократичного функціонування публічної влади, запобіганні порушенням основоположних прав людини.

11. Для стабільності демократичного конституційного ладу держава може здійснювати конкретні заходи з метою його захисту. Європейський суд з прав людини наголосив на прийнятності концепції «демократії, здатної захистити себе» (§ 51, § 59 рішення у справі «Фогт проти Німеччини» (Vogt v. Germany) від 26 вересня 1995 року) та зазначив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає певних поступок з боку осіб, які мають у деяких випадках сприймати обмеження певних наявних у них свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни в цілому (§ 99 рішення у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey) від 13 лютого 2003 року). Потрібна певна рівновага між вимогами захисту демократичного суспільства і вимогами охорони прав особи (§ 32 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) від 30 січня 1998 року). Саме тому кожного разу, коли держава вважає за потрібне посилатися на принцип «демократії, здатної захистити себе», щоб виправдати втручання в права особи, вона має зважено оцінювати межі й наслідки передбачених заходів задля дотримання зазначеної рівноваги.

Отже, з огляду на історію становлення української незалежної держави, історичний контекст та загрози, що постали перед нею у зв'язку з тимчасовою окупацією частини її території, Україна має право обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки.

12. На антигуманній та злочинній сутності нацистського режиму та комуністичного режиму наголошено в численних міжнародних документах, у тому числі в резолюціях та деклараціях. Так, у пункті 4 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» від 27 червня 1996 року № 1096 (1996) зазначено, що «держава, заснована на принципі верховенства права, також може захищати себе від відродження комуністичної тоталітарної загрози». У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Боротьба з відродженням нацистської ідеології» від 12 квітня 2006 року № 1495 (2006) наголошується на потребі негайно активізувати скоординовані дії з метою протистояння спробам відродити нацистську ідеологію (пункт 14).

Парламентська Асамблея Ради Європи в Резолюції «Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів» від 25 січня 2006 року № 1481 (2006) закликала комуністичні та посткомуністичні партії в державах-членах Ради Європи дати нову оцінку історії комунізму та своєму власному минулому, відмежуватися від злочинів тоталітарних комуністичних режимів та однозначно їх засудити (пункт 13).

13. Оцінка діяльності комуністичного режиму та нацистського режиму має здійснюватися з урахуванням системного характеру протиправних діянь, вчинених за їхнього панування, з огляду на сутність та масштаби політики державного терору, основу якої становило заперечення цінності людського життя та людської гідності.

Державна та партійна символіка обох тоталітарних режимів була їхнім невід'ємним та обов'язковим атрибутом, засобом вияву лояльності громадян, супроводжувала здійснення політики державного терору. Зокрема, зображення на гербі СРСР серпа і молота на тлі земної кулі стало символічним втіленням прагнення комуністичного режиму до світового панування шляхом здійснення так званої «світової соціалістичної революції». Таке спрямування зовнішньополітичної діяльності СРСР підтверджують перші радянські конституції, офіційні документи, видані упродовж панування комуністичного режиму, державна політика щодо підтримки так званих «національно-визвольних рухів» і країн «соціалістичної орієнтації».

Символіка нацистського режиму та комуністичного режиму дотепер здійснює, окрім інших, мобілізаційну та пропагандистську функції. Вона спрямована на ідеалізацію і звеличування зазначених режимів, виправдання їхньої людиноненависницької, антидемократичної державної політики й тоталітарної практики, а також заперечення права Українського народу на власну незалежну державу. Засудження комуністичного режиму та нацистського режиму, заборона пропаганди їхньої символіки та цих режимів є прийнятними й обґрунтованими, а мета Закону є легітимною. Реалізація державної політики, пов'язаної із заборною пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки, демонтаж пам'ятників та інших об'єктів чи їх елементів або елементів споруд мають здійснюватися з дотриманням права на повагу до людської гідності та інших прав людини.

Пропаганда комуністичного режиму, який зухвало й цинічно заперечував цінність людського життя та людської гідності,

становить реальну загрозу для сучасної незалежної української державності. виправдання комуністичного режиму та замовчування його злочинів створюють сприятливий ґрунт для мобілізації та об'єднання антиукраїнських сил, які прагнуть зруйнувати демократичний конституційний лад в Україні.

Отже, засудження Законом нацистського режиму та комуністичного режиму і встановлення заборони на використання їхньої символіки обумовлені легітимною метою — не допустити повернення до тоталітарного минулого. Така заборона покликана унеможливити будь-які спекуляції з використанням історичного минулого, пов'язаного з тоталітарними режимами, не допустити звеличування цих режимів, виправдання їх злочинів. Символіка, що безпосередньо пов'язана з тиранією державних інституцій та їх сваволею, загалом асоціюється з негативними та деструктивними політичними ідеями, реалізація яких упродовж 1917–1991 років виштовхнула українське суспільство на узбіччя цивілізаційних процесів, позбавила Український народ його права на власну державу, зруйнувала традиційні моральні та культурні ідеали, призвела до масових порушень основоположних прав людини, багатомільйонних людських жертв та значних втрат матеріальних ресурсів.

14. Європейський суд з прав людини наголошував, що вільні вибори та свобода вираження поглядів, зокрема свобода політичних дебатів, становлять фундамент будь-якої демократичної системи, є взаємопов'язаними та такими, що посилюють одна одну (§ 42 рішення у справі «Боуман проти Сполученого Королівства» (*Bowman v. The United Kingdom*) від 19 лютого 1998 року).

Водночас якщо свобода вираження думки виявляється під час політичного виступу, обмеження можуть бути обґрунтовані лише наявністю чіткої, гострої та виняткової суспільної потреби; слід дотримуватися особливої обережності при застосуванні обмежень, зокрема у випадках, коли використовується символіка, що має багато значень; у таких випадках існує ризик того, що повна заборона цієї символіки також призведе до обмеження її використання в контексті, у якому жодне обмеження не може бути виправдане (§ 51 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Вайнай проти Угорщини» (*Vajnai v. Hungary*) від 8 липня 2008 року). Конституційний Суд України звертає увагу на те, що у названому рішенні йдеться про ситуацію, коли заяв-

ник скористався комуністичною символікою під час проведення законної мирної демонстрації без наміру виявити зневагу до принципу верховенства права (§ 53).

Однак з огляду на тимчасову окупацію Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також частини Донецької та Луганської областей ситуація, що склалася в Україні упродовж останніх років, істотно відрізняється від ситуації, що була в Угорщині на час ухвалення Європейським судом з прав людини рішення у справі «Вайнай проти Угорщини» (*Vajnai v. Hungary*) від 8 липня 2008 року, адже червону зірку та інші символи комуністичного режиму широко використовують на тимчасово окупованих територіях України збройні формування Російської Федерації, незаконні збройні формування, створені, підтримувані та фінансовані Російською Федерацією, а також самопроголошені органи, підконтрольні Російській Федерації, які узурпували владні функції на цих територіях і саме тому є реальною загрозою державному суверенітетові України, її територіальній цілісності та демократичному конституційному ладові. Тому передбачена Законом заборона на використання символіки тоталітарних режимів переслідує легітимну мету й спрямована, зокрема, на запобігання зовнішній агресії та подальшій окупації української території, забезпечення захисту прав людини.

15. З'ясувавши легітимність мети ухвалення Закону та здійснивши його всебічний аналіз, Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропаганда комуністичного режиму та нацистського режиму, публічне використання їхніх символів є намаганням виправдати тоталітаризм та запереченням конституційних принципів і демократичних цінностей, захист яких є обов'язком усіх органів державної влади, а Закон є конституційним.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про засудження комуністичного

та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII зі змінами.

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

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

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 16, 2019 No. 9-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine on compliance of the Law «On the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine, and the prohibition of propaganda of their symbols» with the Constitution (constitutionality)

46 People's Deputies appealed to the Constitutional Court with a constitutional petition on compliance of the Law «On the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine, and the prohibition of propaganda of their symbols» of April 9, 2015, No. 317–VIII, as amended, with the Constitution (constitutionality) (hereinafter referred to as «the Law»).

The constitutional petition argues that the provisions of the Law do not correspond to a number of articles of the Constitution and violate the provisions of the Constitution concerning the prohibition of censorship; guaranteeing everyone the right to freedom of thought and speech, to express their views and beliefs freely; the rights of everyone to freely collect, store, use and disseminate information orally, in writing or in another way, of their choice.

The Constitutional Court emphasises that the right to freedom of thought and speech, the free expression of views and beliefs is not absolute, and its implementation may be limited by law in the interests of national security, territorial integrity or public order in order to prevent disturbances or crimes and in other cases, envisaged by Article 34.3 of the Constitution of Ukraine.

When examining the legitimacy of the purpose of the Law, the Constitutional Court highlights the main features of the ideological

basis of the communist totalitarian regime (hereinafter referred to as «the communist regime») and the nationalist-socialist (Nazi) totalitarian regime (hereinafter referred to as «the Nazi regime») and draws attention to the main results of their state policy as the logical results of the implementation of the corresponding ideological postulates into purposeful state repression practice.

The communist regime and the Nazi regime exploited the slogans that were attractive to the people, based on social utopias, but their practical implementation had led to numerous violations of human rights, the forcible elimination of democratic institutions, purposeful and organised destruction of people. These regimes combined various state-government branches into a single, rigidly centralised state mechanism, which exercised total control over society and maintained the atmosphere of fear and general suspicion, and any suspicion of official ideology's postulates led to persecution and repression.

By their criminal nature, the communist regime and the Nazi regime were the same, and the methods of carrying out their state repressive policies were identical. These regimes absolutely denied the possibility of the existence of a Ukrainian independent state, pursued its supporters and prevented the Ukrainian national revival.

The Constitutional Court emphasises that a political party, which constituent, programmatic and other official documents contain objections to the principles of the constitutional order of Ukraine, the rights of the Ukrainian people to their own independent state, calls on the liquidation of the Ukrainian independent state, violation of its territorial integrity or for another purpose that do not correspond to the democratic essence of the content of the Constitution, cannot be legitimate, and there is no legal basis for its legalisation in Ukraine.

Assessment of the activities of the communist regime and the Nazi regime should be made with account of the systematic nature of the unlawful activities committed during their domination, given the nature and the extent of the policy of state terrorism, which was based on the denial of the value of human life and human dignity.

Condemnation by the Law of the Nazi regime and the communist regime and prohibition of propaganda of their symbols are caused by the legitimate aim of preventing a return to the totalitarian past. Such a ban is designed to avoid any speculations using the historical past, associated with totalitarian regimes, to prevent the exaltation of these regimes, and justify their crimes.

Having examined the legitimacy of the purpose of the Law and having provided for its comprehensive analysis, the Constitutional

Court held that the propaganda of the communist regime and the Nazi regime, the public use of their symbols, is an attempt to justify totalitarianism and a denial of the constitutional principles and democratic values, the protection of which is the responsibility of all bodies of state power, and the Law is constitutional.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as conforming to the Constitution (constitutional) the Law «On the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine, and the prohibition of propaganda of their symbols» dated April 9, 2015, No. 317–VIII, as amended.

References:

Decision of the Constitutional Court No. 20-rp/2001 dated December 27, 2001.

Judgments of the European Court of Human Rights:

Vogt v. Germany of 26 September 1995;

the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey of 30 January 1998;

Bowman v. the United Kingdom of 19 February 1998;

Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey of 13 February 2003;

Vajnai v. Hungary of 8 July, 2008.

European Parliament Resolution of 23 October 2008 on the commemoration of the Holodomor, the Ukraine artificial famine (1932–1933).

Resolutions of the Council of Europe Parliamentary Assembly:

No. 1096 (1996) of 27 June 1996 on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems;

No. 1495 (2006) of 12 April 2006 on combating the resurgence of Nazi ideology;

No. 1481 (2006) of 26 January 2006 on the need for international condemnation of crimes of totalitarian communist regimes.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Kolisnyk, O. Lytvynov, O. Pervomaiskyi, N. Shaptala expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про засудження комуністичного
та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів
в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»**

1. Підтримуючи загалом резолютивну частину Рішення Конституційного Суду України від 16 липня 2019 року № 9-р/2019 (далі — Рішення) та повністю погоджуючись із наведеною мотивацією, вважаю за потрібне не лише додатково обґрунтувати легітимність мети та конституційність Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (далі — Закон), а й акцентувати увагу на таких аспектах, фактах і аргументах, які є вкрай важливими для з'ясування особливостей функціонування обох зазначених режимів та небезпеки і загроз, зумовлених їх звеличенням та виправданням організованих ними репресій, а також спробами відновити їх традиції та досвід, їх засоби та методи наведення «порядку» й досягнення «дисципліни».

У Рішенні варто було б більш широко, розлого та детально, з посиланнями на відповідні джерела подати історичний контекст з огляду на те, що численні факти щодо жаклих наслідків діяльності обох цих тоталітарних режимів тривалий час цілеспрямовано приховувалися або перекручувалися чи перебували поза увагою широкого загалу. Водночас лише в останні роки історики отримали можливість ознайомитися з окремими важливими документами, які до цього часу залишалися та все ще залишаються невідомими широкій громадськості (див., наприклад: *Гриф секретности снят: Потери Вооруженных Сил СССР в войнах, боевых действиях и военных конфликтах: Статистическое исследование* / В. М. Андроников, П. Д. Буриков, В. В. Гуркин и др.; Под общ. ред. Г. Ф. Кривошеева. М.: Воениздат, 1993. 415 с.). Значна частина відповідних документів і матеріалів була знищена раніше або приховується дотепер. Так, наприклад, кількість архівно-кримінальних справ, які зберігалися у Центральному архіві КДБ СРСР, з 1 млн 783 тисяч (у 1954 році) зменшилася в результаті їх знищення до 75 тисяч (у 1991 році).

Слід також врахувати, що чимало громадян мають спрощене, поверхове, схематичне та фрагментарне уявлення про історію ХХ століття, обумовлене різними чинниками, зокрема художніми фільмами та літературними творами, автори яких зазвичай широко використовували художній вимисел, творчу обробку сюжетів, власну інтерпретацію й зовсім не зобов'язані піклуватися про достовірність відтворення історичних подій. З нововиявленими фактами та документами мало хто ознайомлений, оскільки вони дуже важко прокладають собі шлях серед колосального масиву цілеспрямовано викривленої та свідомо спотвореної інформації. Саме тому у Рішенні варто було б подати приклади, які переконливо відображають сутність та характерні ознаки державної політики обох тоталітарних режимів з посиланням на документи, матеріали та інші джерела.

Саме такий підхід використав у 1946 році Міжнародний військовий трибунал у Нюрнберзі, у Вироку якого перед розділом «Загальний план або змова та агресивні війни» подано значний за обсягом розділ під назвою «Нацистський режим у Німеччині», що складається з таких підрозділів: «Походження і цілі нацистської партії», «Захоплення влади», «Консолідація влади», «Заходи щодо переозброєння». У цих підрозділах Міжнародний військовий трибунал глибоко, всебічно і детально проаналізував усі етапи та вузлові моменти, пов'язані зі становленням нацизму, захопленням нацистами влади та її монополізацією, обмеженням свободи слова, використанням пропаганди для зміцнення нацистського режиму, розпалюванням міжнаціональної та міжрасової ворожнечі, а також мілітаризацією економіки та створенням потужних збройних сил всупереч обмеженням, передбаченим Версальським договором. У Вироку, зокрема, зазначено, що шляхом запровадження контролю над пресою і радіо німецький народ був підданий найсильнішому впливу пропаганди на користь режиму, будь-яка критика (й не лише ворожа) була заборонена, а незалежні судження, засновані на свободі думки, стали неможливими. Зрозуміло, що ці та багато інших висновків щодо характерних ознак нацистського режиму, вміщених до Вироку Міжнародного військового трибуналу, у той час могли бути безпосередньо застосовані й до комуністичного режиму, представники якого були серед суддів, журналістів і присутніх у залі, а також виступали як обвинувачі на процесі й, напевно, легко впізнали СРСР як таку собі своєрідну «копію» нацистського режиму.

П'єр Розанвалон наголошує, що «конституційні суди, опікуючись головно основоположними правами й принципами, відіграють роль активації колективної пам'яті. Можна навіть вважати, що їхня уважність у цьому плані виконує функцію представницького порядку. Це — представництво пам'яті, воно підтримує і забезпечує життєздатність фундаментальних цінностей демократії, надає активного сенсу їхньому спадку» (*Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / пер. з фр. Є. Марічева. Київ: Києво-Могилянська академія, 2009. С. 171*).

2. Комуністичний та нацистський режими були причетні до систематичного порушення прав людини, організації масових вбивств людей та позасудових репресій, переслідування за політичними мотивами або за національною, релігійною, майновою чи іншими ознаками, розв'язування агресивних воєн, вчинення військових злочинів та злочинів проти людства й людяності, депортації народів чи окремих категорій осіб, позбавлення їх права проживати в місцях традиційного розселення чи певних місцевостей, позбавлення певних соціальних груп засобів для існування тощо.

Комуністична та нацистська ідеології позірно скористалися ідеями рівності, справедливості, солідарності, братерства, державної турботи про людей праці та іншими привабливими для народу ідеями та гаслами. Однак практична реалізація цих ідей виявилася істотно спотвореною та занадто далекою від формально проголошених гасел. Зокрема, і в Радянському Союзі, і в нацистській державі насильницьким шляхом було ліквідовано опозиційні партії та рухи, згорнуто демократичні інститути, а органи державної влади, які спиралися на структури, сформовані у партійному порядку та підпорядковані єдиній правлячій партії, стали головним стрижнем обох різновидів тоталітарного режиму. Вказані режими поєднували різні державно-владні ланки у єдиний, жорстко підпорядкований та надмірно централізований державний механізм, зорієнтований на вирішення більшості проблем перш за все шляхом тотального контролю, репресивних засобів та підтримання атмосфери страху, застосування політичних переслідувань та непропорційно суворих і жорстоких покарань.

Вихідним пунктом та метою нацистської тоталітарної системи вважалася не ідея права, зорієнтована на справедливість, а розсуд та думка вождя. Її атрибутами стали каральні органи,

зокрема Головне управління імперської безпеки (РСХА), «Штурмові загони» (СА), «Захисні загони» (СС), Служба безпеки (СД), Таємна державна поліція (гестапо), апарат концентраційних та винищувальних таборів. Заперечення цінності людського життя, приниження людської гідності, зневага до міжнародно-правових договорів та до права народів на мир створили атмосферу безправ'я, страху та сваволі.

Комуністичний режим, так само як і нацистський, прагнув до встановлення світового панування, зокрема, шляхом здійснення так званої «світової соціалістичної революції» та приєднання до СРСР нових «соціалістичних республік». Про таке спрямування зовнішньополітичної діяльності СРСР свідчать і офіційні тексти перших радянських конституцій, і рішення з'їздів комуністичної партії, і урядові рішення, і офіційна державна символіка, і офіційна державна політика щодо організації та підтримки так званих «національно-визвольних рухів», «народних революцій», країн «народної демократії» та країн «соціалістичної орієнтації».

Радянські дипломатичні установи та спецслужби керували, фінансували та озброювали антиурядові рухи в багатьох незалежних державах, втручаючись у їх внутрішні справи та порушуючи при цьому міжнародні договори і власні міжнародні зобов'язання. Провідна роль в організації «світової» революції відводилася Червоній Армії, у складі якої формувалися спеціальні національні частини, експедиційні корпуси, а також створювалися бази зберігання зброї та боєприпасів. У СРСР функціонували різні учбові заклади, в яких здійснювалася підготовка кадрів для організації так званого «національно-визвольного руху» та «революцій». Там вивчали такі дисципліни: теорія і практика збройного повстання, розкладання збройних сил буржуазії, партизанська тактика, вуличний бій, підривна справа тощо. Багато хто з лідерів та учасників терористичних угруповань по всьому світу спочатку під виглядом прихильників «національно-визвольного руху» проходив спеціальну підготовку в СРСР (зокрема, в селищі Перевальному Кримської області), а згодом під виглядом «революціонерів» і «партизанів» організовував терористичні акти та бойові дії в країнах Азії, Африки і Латинської Америки, а також займався контрабандою, торгівлею наркотиками, політичними вбивствами, захопленням заручників тощо.

Визначальними складовими комуністичної ідеології були ідеї «диктатури пролетаріату», «революційного терору», ліквідації «експлуататорських» класів і так званих «ворогів народу». Безліч

документів комуністичної партії (насамперед ВКП(б), РКП(б), КП(б)У) містять прямі вказівки щодо організації масового терору і репресій в СРСР з використанням підпорядкованих комуністичній партії каральних органів, зокрема Всеросійської надзвичайної комісії з боротьби з контрреволюцією і саботажем (ВНК), Об'єднаного державного політичного управління (ОДПУ), Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС), Народного комісаріату державної безпеки (НКДБ), Міністерства державної безпеки (МДБ), Комітету державної безпеки при Раді Міністрів СРСР (КДБ), Комітету державної безпеки СРСР (КДБ) тощо. Діяльність зазначених органів тягла за собою порушення прав громадян на життя, на повагу до людської гідності, на свободу думки і слова та багатьох інших прав людини, а також порушення конституційних принципів правосуддя, що супроводжувалося цілеспрямованою та масовою фальсифікацією звинувачень, тортурами та застосуванням інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують людську гідність, видів поводження і покарань.

Після 1917 року протягом кількох десятиліть на українських землях, що перебували під юрисдикцією комуністичного тоталітарного режиму та під його тотальним контролем, здійснювалася державна тоталітарна політика та цілеспрямовані репресії і переслідування з боку комуністичного тоталітарного режиму, котрі за сталінського періоду набули характеру масових та системних. Судові й позасудові розправи і переслідування супроводжувалися масовим і систематичним порушенням принципів судочинства і процесуальних норм, позбавленням права на захист на усіх стадіях кримінального провадження, створенням нестерпних та нелюдських умов перебування в слідчих ізоляторах, місцях відбукання покарань та місцях заслання. У період з початку 20-х до середини 50-х років ХХ століття в радянських таборах і тюрмах перебували в нелюдських умовах мільйони невинних осіб, до яких застосовувалися нелюдські та жорстокі види кримінального покарання та поводження, що часто набували характеру знущання.

Вершиною цинізму та незбагненої жорстокості комуністичного тоталітарного режиму сталінського періоду, з-поміж інших проявів, стало створення спеціальних таборів для **утримання в нелюдських умовах не лише «ворогів народу», а й так званих «членів сімей зрадників батьківщини»,** до яких направлялися дружини та діти репресованих (у тому числі малолітні), щодо яких, як

правило, звинувачення у вчиненні злочинів не висувалися, а обвинувальні вироки не виносилися. При цьому застосовувалася презумпція вини зазначених осіб лише через їх родинні зв'язки з особами, щодо яких вироки виносили суди, квазісудові або позасудові органи. Існували навіть окремі «табори дружин зрадників батьківщини», умови утримання в яких принижували людську гідність та істотно не відрізнялися від загальних таборів для засуджених та ув'язнених з жорстокими, антигуманними та антисанітарними умовами утримання. Показовим є приклад сумновідомого табору «АЛЖИР» («*Акмолинский лагерь жен изменников Родины*» або «*26 точка*»), який вирізнявся особливо жахливими умовами та надмірно жорстоким режимом утримання.

Ще одним проявом антигуманної сутності комуністичного тоталітарного режиму сталінського періоду в історії СРСР було офіційне запровадження та **легалізація застосування фізичного впливу** до підозрюваних та підсудних з метою примусити їх до визнання ними своєї вини у вчиненні злочинів, яких вони не вчиняли, що на практиці призводило до масового застосування катувань та жорстокого поводження, що принижує людську гідність (*Шифротелеграма И. В. Сталина секретарям обкомов, крайкомов и руководству НКВД-УНКВД о применении мер физического воздействия в отношении «врагов народа» от 10 января 1939 года. АП РФ. Ф. 3. Оп. 58. Д. 6. Л. 145–146*).

Виявом виняткового цинізму комуністичного тоталітарного режиму цього періоду було й **планування наперед кількості майбутніх «ворогів народу»**, котрих мали виявити каральні органи, **та кількості майбутніх засуджених до смертної кари й позбавлення волі** (*Доповідна записка наркому внутрішніх справ СРСР про виділення додаткових лімітів від 29 вересня 1939 року. ГДА СБУ. Ф. 16. С. 174*). Такі наперед визначені обсяги репресивних заходів доводилися до відома відповідних структурних підрозділів репресивних органів, які нерідко згодом зверталися з проханням розширити встановлені «**квоти**» на **масове застосування страт** та інших репресивних заходів. Зазначені «плани» були обов'язковими до виконання, а звіти про їх неналежну реалізацію нерідко ставали підставою для застосування репресивних заходів до самих їх виконавців.

Широко відомі історичні факти свідчать про організацію та здійснення за вказівкою керівників комуністичної партії (РКП(б), ВКП(б), КПРС) у 1930–1950-х роках **політичних вбивств** (у тому числі й за кордоном).

Як військовий злочин можна розцінити знищення органами НКВС СРСР за постановою Політбюро ЦК ВКП(б) від 5 березня 1940 року понад 21 тисячі польських громадян. Зазначені **масові страти відбулися без проведення досудового слідства, без висування жодних звинувачень та без судового розгляду.** Європейський суд з прав людини у своєму рішенні у справі «Яновець та інші проти Росії» від 21 жовтня 2013 року визнав факт вчинення радянськими репресивними органами масового вбивства польських громадян шляхом позасудової страти (пункти 106, 155), а також факт приховування та заперечення радянським режимом вини у вчиненні цього злочину (пункти 23, 183). Європейський суд з прав людини наголосив: «Рішення Політбюро від 5 березня 1940 року визначає, що усі без винятку військовополонені, які утримувались у таборах НКВС, повинні були бути піддані позасудовій страті, що і було виконано протягом наступних місяців радянською секретною поліцією» (пункт 155). При цьому Європейський суд з прав людини послався на визнання факту позасудової страти польських громадян О. Шелепіним (тодішнім головою КДБ) у доповідній записці від 3 березня 1959 року до М. Хрущова: «На підставі рішень, ухвалених спеціальними трійками радянського НКВС, було розстріляно загалом 21857 осіб...» (пункт 23).

Репресивні органи СРСР вдавалися навіть до **створення спеціальних незаконних озброєних бойових груп з метою здійснення терористичних актів проти мирного населення** на території західних областей України. Такі групи вдавали з себе підрозділи українських націоналістів, хоча насправді до їх складу входили співробітники Міністерства державної безпеки СРСР та радянські військовослужбовці. Такі репресивні акти були спрямовані на знищення перш за все представників інтелігенції та активістів, а також пограбування та залякування місцевих жителів з метою викликати ненависть до учасників Української повстанської армії та звести нанівець їх підтримку з боку місцевого населення (*Доповідна записка про факти грубого порушення радянської законності у діяльності т. зв. спецгрупи МДБ від 15 лютого 1949 року № 4/001345. Советская агентура: Очерки истории СССР в послевоенные годы (1944–1948). Москва–Нью-Йорк: «Современная История», 2006. С. 285; Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2 ч. / Упоряд.: І. О. Кресіна, В. Ф. Панібудьласка; За ред. В. Ф. Панібудьласки. К.: Вища шк., 1997. Ч. 2. С. 430–432).*

У червні 1941 року у західних областях України репресивні органи комуністичного режиму **знищили понад 20 тисяч підозрюваних**, хоча досудове слідство щодо них не було закінчене, їх вина не була доведена в судовому порядку, а декому з них взагалі не було висунуто жодного звинувачення у вчиненні злочину.

Упродовж усіх років свого панування на українських землях комуністичний режим переслідував прихильників української державності за допомогою каральних військових операцій та масштабних репресій, зокрема шляхом масового вислання людей з місць постійного проживання з метою експлуатації на важких примусових роботах у нелюдських умовах. Так, за Постановою Ради народних комісарів СРСР і ЦК ВКП(б) від 20 серпня 1944 року було виділено 275 млн карбованців та 5 тисяч квадратних кілометрів у північній Якутії з метою облаштування 300 виправно-трудових таборів для заслання й перевиховання «усіх ненадійних і ворожих елементів» з України (*Постанова Раднаркому СРСР і ЦК ВКП(б) «Про зміцнення радянської влади на Україні» від 20 серпня 1944 року. ГДА СБУ. Ф. 13. Спр. 376. Т. 45*). І це у той час, коли війська антигітлерівської коаліції ціною неймовірних спільних зусиль намагалися подолати нацистський режим.

Відомий американський історик Тімоті Снайдер ретельно дослідив жахливі наслідки державної політики терору, який здійснили комуністичний та нацистський режими на Кривавих землях, до яких він відносить і Україну (а також частину Польщі, Білорусь та Прибалтику). Тімоті Снайдер переконливо довів, що кількість жертв серед цивільного населення саме на цих землях була найбільшою з усіх регіонів у Європі, що постраждали від Другої світової війни, та наголосив: «14 мільйонів, зрештою, — дуже велика цифра. Вона більше ніж на 10 мільйонів перевищує кількість людей у всіх радянських і німецьких концентраційних таборах (на відміну від об'єктів смерті) за всю історію Радянського Союзу та нацистської Німеччини. Якщо нинішні стандарти оцінки військових втрат правильні, то ця цифра перевищує більш ніж на 2 мільйони кількість німецьких і радянських солдатів, разом узятих, що загинули на полі бою під час Другої світової війни (включаючи загиблих від голоду і страчених військовополонених, якщо віднести їх до жертв політики масового вбивства, а не до військових втрат). Це перевищує більш ніж на 13 мільйонів цифри британських і американських втрат у Другій світовій війні, разом узятих. Це також перевищує більш ніж на 13 мільйонів усі американські бойові втрати у всіх

війнах» (Снайдер Т. *Криваві землі. Європа поміж Гітлером та Сталіним: монографія* / Тімоті Снайдер. К.: Грані-Т, 2011. С. 425).

Тоталітарна практика обох зазначених політичних режимів призвела до **вимищення мільйонів безвинних людей у 20–50-х роках ХХ століття**, руйнування соціальної структури громадянського суспільства та суспільної моралі, розпалювання соціальної, расової, національно-етнічної, релігійної ворожнечі та ненависті.

3. Одним із найбільш трагічних наслідків жакликих соціальних експериментів тоталітаризму у ХХ столітті стали нестерпні страждання та повільна голодна смерть мільйонів громадян СРСР, **приречених на загибель через організацію комуністичним тоталітарним режимом штучного голоду, насамперед Голодомору в Україні у 1932–1933 роках, шляхом позбавлення селян будь-яких засобів до існування** та унеможливлення їх пересування до інших регіонів СРСР.

У Спільній заяві делегацій держав-членів ООН щодо 70-ї річниці Голодомору в Україні 1932–1933 років від 7 листопада 2003 року наголошується, що в колишньому Радянському Союзі мільйони чоловіків, жінок і дітей стали жертвами жорстоких дій і політики тоталітарного режиму (абзац перший). Зазначену Спільну заяву з нагоди 70-х роковин Голодомору — Великого голоду 1932–1933 років в Україні підписали Аргентинська Республіка, Азербайджанська Республіка, Народна Республіка Бангладеш, Республіка Білорусь, Республіка Бенін, Республіка Боснія і Герцеговина, Республіка Гватемала, Республіка Грузія, Арабська Республіка Єгипет, Ісламська Республіка Іран, Республіка Казахстан, Канада, Держава Катар, Киргизька Республіка, Держава Кувейт, Республіка Македонія, Монголія, Республіка Науру, Королівство Непал, Об'єднані Арабські Емірати, Ісламська Республіка Пакистан, Республіка Перу, Південно-Африканська Республіка, Республіка Корея, Республіка Молдова, Російська Федерація, Королівство Саудівська Аравія, Сирійська Арабська Республіка, Сполучені Штати Америки, Республіка Судан, Республіка Таджикистан, Туркменістан, Демократична Республіка Тимор-Лешті, Республіка Узбекистан, Україна та Ямайка, а також підтримали Австралія, Держава Ізраїль, Республіка Сербія і Чорногорія та 25 держав-членів Європейського Союзу.

Відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй від 9 грудня 1948 року про запобігання злочину геноциду та покарання за нього Верховна Рада України у Законі України «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні» від 28 листопада 2006 року № 376–V

визначила Голодомор 1932–1933 років в Україні «як цілеспрямований акт масового знищення людей» та «геноцид Українського народу», а також наголосила, що «публічне заперечення Голодомору 1932–1933 років в Україні визнається наругою над пам'яттю мільйонів жертв Голодомору, приниженням гідності Українського народу і є протиправним» (преамбула, стаття перша).

На час ухвалення Закону України «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні» від 28 листопада 2006 року № 376–V міжнародна спільнота засудила Голодомор 1932–1933 років в Україні, що було закріплено як у зазначеній Спільній заяві делегацій держав-членів ООН щодо 70-ї річниці Голодомору в Україні 1932–1933 років від 7 листопада 2003 року, так і в актах парламентів Австралії, Аргентинської Республіки, Республіки Грузія, Естонської Республіки, Італійської Республіки, Канади, Литовської Республіки, Республіки Польща, Сполучених Штатів Америки, Угорської Республіки та інших держав.

У Резолюції Європейського Парламенту щодо роковин Голодомору — штучного голоду в Україні 1932–1933 років від 23 жовтня 2008 року зазначено, що Голодомор 1932–1933 років спричинив загибель мільйонів українців, був цинічно та жорстоко спланований сталінським режимом з метою насильницького запровадження Радянським Союзом політики колективізації сільського господарства проти волі сільського населення України (пункт В преамбули). У цьому акті рішуче засуджено цей жахливий злочин проти народу України та усього людства (підпункти «а», «б» пункту 1).

Важливо наголосити, що знищення мільйонів українських селян та руйнування селянських господарств здійснювалося з метою підірвати сили українського селянства, яке мало землю у власності й саме тому було незалежним від радянської влади та було здатне до спротиву комуністичному тоталітарному режиму. Свідома та цілеспрямована організація радянською владою Голодомору в Україні не обмежувалася вилученням з українського села зерна та інших продуктів і включала також організацію спеціального режиму пересування людей для унеможливлення їх порятунку шляхом виїзду до інших регіонів СРСР, де було достатньо продуктів харчування та був шанс на виживання. Крім того, вживалися заходи для запобігання поширенню відомостей про цей злочин за межі України. Мільйони центнерів українського зерна експортувалися до інших держав, у той час як селяни, які виростили це зерно, були приречені на голодну смерть.

У Доповідній записці начальника Харківського обласного управління Державного політичного управління УСРР від 5 червня 1933 року до тодішнього голови ДПУ УСРР В. Балицького зазначалося, зокрема, що у зв'язку з продовольчими труднощами в Харківській області збільшилася кількість порушених кримінальних справ у зв'язку з (!) людоїдством. І якщо на 1 березня 1933 року таких випадків було 8, то на 1 червня 1933 року їх кількість збільшилася до 221. З огляду на те, що зазначені злочини характеризуються високим рівнем латентності, можна стверджувати, що насправді таких випадків було набагато більше (і це лише в одній Харківській області). У цій же Доповідній записці стверджувалося, що, наприклад, у селі Вовча Яма Балаклійського району Харківської області за останні два місяці померли 800 людей, що становило третину жителів села. Але ж люди масово помирали й до того моменту, коли складалася ця записка, й після того. Важливо звернути увагу на те, що вказана доповідна записка мала гриф «Для службового користування» і її оприлюднення не передбачалося, тобто у посадовця, який її складав, не було потреби применшувати масштаб трагедії.

Голодомору передувала так звана «колективізація», яка супроводжувалася позбавленням житла, худоби, реманенту та особистих речей так званих «куркулів» і «підкуркульників», а насправді найбільш успішних, організованих, освічених, здібних, працьовитих селян і їх сімей, яких депортували до місцевостей з суворими кліматичними умовами (Архангельська область, Карелія, Сибір, Далекий Схід тощо), не висуваючи при цьому жодних звинувачень у вчиненні конкретних злочинів. Багато хто з них загинули від недоїдання та холоду, оскільки досить часто їх змушували облаштуватися взимку посеред тайги, викопуючи собі землянки. Таким чином, українське селянство позбавили переважної частини сільської еліти, а виробництво зерна через те різко скоротилося.

Апеляційний суд міста Києва у Постанові від 13 січня 2010 року вказав на беззаперечні докази того, що Сталін Й. В., Молотов В. М., Каганович Л. М., Постишев П. П., Косіор С. В., Чубар В. Я., Хатаєвич М. М. організували Голодомор в Україні в 1932–1933 роках. При цьому апеляційний суд послався на численні документи і свідчення понад 110 осіб та наголосив, що за висновком органу досудового слідства — Головного слідчого управління Служби безпеки України — зазначені особи «з метою придушення національно-визвольного руху в Україні та недопущення побудови і

утвердження незалежної української держави, шляхом створення життєвих умов, розрахованих на фізичне винищення частини українців спланованим ними Голодомором 1932–1933 років, **умисно організували геноцид частини української національної групи**, внаслідок чого було знищено 3 млн 941 тисяч осіб, тобто безпосередньо вчинили злочин, передбачений частиною 1 статті 442 Кримінального кодексу України».

За допомогою організації Голодомору, масових переслідувань та репресій, винищення українського селянства та української інтелігенції, згорання політики «українізації» радянський тоталітарний режим тимчасово призупинив природний рух до українського національного відродження та прагнення до незалежної української державності. Знищуючи шляхом голодомору та репресій прихильників «української національної ідеї», існуючий комуністичний тоталітарний режим намагався убезпечити себе від українського національно-визвольного руху та всенародного повстання.

Закон покликаний, між іншим, запобігти повторенню злочинів комуністичного тоталітарного режиму, сприяти відновленню історичної та соціальної справедливості, усуненню загроз для незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки України. Протягом десятиліть історична правда про злочини комуністичного тоталітарного режиму, зокрема й проти українського народу (у тому числі й про Голодомор), ретельно приховувалася та спотворювалася. Як наслідок, у свідомості кількох поколінь панували та й до цього часу продовжують домінувати у свідомості багатьох людей викривлені уявлення про радянський політичний режим та його міфічні «заслуги», «досягнення» і «здобутки», які **тьмяніють перед його жахливими злочинами, організованими свідомо з огляду на ідеологічні постулати** та з метою догодити тим, хто запопадливо проводив так звану «генеральну лінію партії».

Пропаганда комуністичного тоталітарного режиму, який зухвало й цинічно принижував цінність людського життя та гідності людини, а також заперечення історичної правди про його злочини становлять реальну загрозу для незалежної української державності, оскільки створюють сприятливий ґрунт для мобілізації та об'єднання її противників, які здатні зруйнувати демократичний конституційний лад, який в Україні усе ще є надто вразливим. Зазначене переконливо доводить легітимну мету ухвалення Закону та обґрунтованість засудження кому-

ністичного тоталітарного режиму так само, як і нацистського тоталітарного режиму.

4. З огляду на панівну ідеологію комуністичний тоталітарний режим неодноразово втручався у внутрішні справи та здійснював **збройні вторгнення до інших незалежних держав**, порушуючи при цьому норми міжнародних договорів та власні міжнародні зобов'язання: у 1939 році — до Республіки Польща та Фінляндської Республіки, у 1940 році — до Литовської Республіки, Латвійської Республіки, Естонської Республіки та Королівства Румунія, у 1956 році — до Угорської Народної Республіки, у 1968 році — до Чехословацької Соціалістичної Республіки, у 1979 році — до Демократичної Республіки Афганістан.

СРСР було виключено з Ліги Націй 14 грудня 1939 року через розв'язування війни проти Фінляндії. Оскільки найважливіші державно-владні рішення в СРСР ухвалювалися винятково керівництвом комуністичної партії (ВКП(б), КПРС), яка сформувала та підтримувала тоталітарний політичний режим у тодішній радянській державі й становила його основу, то вказана негативна оцінка агресивної політики СРСР з боку міжнародного співтовариства означає одночасно й негативну оцінку комуністичного тоталітарного режиму, що панував у СРСР.

До масових жажливих злочинів цілеспрямовано, систематично і свідомо призводили як нацистський режим, що утвердився у 1933 році і поступово поширив тоталітарну практику на значну частину європейських держав (у тому числі на українські землі з 1939 по 1944 роки), так і комуністичний режим, який здійснював тоталітарну практику протягом тривалих періодів у ХХ столітті починаючи з 1917 року.

До того ж перед початком Другої світової війни та на її першому етапі, а саме у період з 23 серпня 1939 року до 21 червня 1941 року, комуністичний тоталітарний режим, що утвердився в СРСР, активно співпрацював з нацистським тоталітарним режимом. **Завдяки радянсько-німецькому співробітництву відбулося суттєве нарощування військового потенціалу нацистської держави** (що офіційно іменувала себе як Третій рейх), істотне зміцнення нацистського тоталітарного режиму та його збройних сил саме у той період, коли нацистська держава шляхом військової агресії окупувала значну частину держав континентальної Європи та продовжувала здійснювати інтенсивні військові операції, зокрема, проти Великобританії, а також у Північній Африці, в Атлантиці та в інших частинах Світового океану, знищуючи при

цьому як бойові кораблі, так і торговельні та пасажирські судна, здійснюючи масовані бомбардування як військових об'єктів, так і житлових будинків та інших цивільних об'єктів. Саме за рахунок радянських поставок власної сировини і матеріалів, а також сировини й матеріалів, завезених до СРСР з інших держав, та використання території СРСР для транзитних поставок стратегічної сировини і матеріалів з інших регіонів світу військово-промисловий комплекс нацистського тоталітарного режиму зміг не лише подолати економічну блокаду, запроваджену до нього через порушення вимог Версальського договору, а й суттєво наростити виробництво військової техніки і боєприпасів та накопичити військово-стратегічні резерви, необхідні їй для здійснення агресії та проведення агресивної війни. Результатом таких цілеспрямованих зусиль радянського комуністичного тоталітарного режиму стали збалансованість економіки нацистської держави, суттєве зміцнення та примноження військового потенціалу нацистського режиму, досягнення ним високого рівня живучості та стійкості. Для такого твердження є достатні підстави, адже, як пише Вернер Мазер, «гучна заява Гітлера 1 вересня 1939 р., що він виділив 90 млрд марок на потреби озброєння, могла ввести в оману лише дилетантів, виходячи з обстановки, що склалася. Військове керівництво знало, що запасів сировини могло вистачити у кращому випадку на 12 тижнів війни, що 25 % цинку, 50 % свинцю, 65 % мінерального мастила, 70 % міді, 80 % каучуку, 90 % олова, 95 % нікелю і 99 % бокситів імпортувалося з-за кордону. Зрозуміло, що це не було секретом для Гітлера, але він знав і те, що і **військово-промислове становище рейху істотно змінилося після укладення радянсько-німецького пакту про ненапад**. Він віддав розпорядження інтенсифікувати виробництво штучного каучуку та синтетичного палива, **поклавшись на економічну підтримку і нейтралітет Радянського Союзу...**» (Вернер Мазер. *Адольф Гитлер. Легенда. Миф. Действительность*. — М.: Попури, 2009. С. 358). Насправді СРСР надав нацистському військово-промислому комплексу значну кількість стратегічної сировини, зокрема за 17 місяців поставив 3 тисячі тонн нікелю (для виробництва однієї тонни танкової броні тоді потрібно було близько 25 кг нікелю; для виготовлення броні використовувалися також хром або марганець), 14 тисяч тонн міді, 140 тисяч тонн марганцю, а з 10 січня 1941 року спеціальним розпорядженням поставки були збільшені, зокрема, нікелю на 1,5 тисячі тонн, міді — на 6 тисяч тонн.

Після посилення своєї потужності (у тому числі за рахунок всебічної радянської допомоги та підтримки, що надавалися найбільш активно упродовж 22 місяців — з 19 серпня 1939 року до 21 червня 1941 року) нацистський режим не лише успішно здійснював кілька років поспіль агресивну війну, окупацію та пограбування інших держав, створив у Європі маріонеткові політичні режими, запровадив політику державного терору у самій німецькій державі та на окупованих нею територіях, систематично та масово порушував право на життя, право на повагу людської гідності та інші права людини на значних територіях європейського континенту та поза його межами, а й **виділив значні ресурси для створення спеціальної інфраструктури цілеспрямованого масового знищення людей** (у тому числі за національною та расовою ознаками, а також за політичними мотивами), зокрема шляхом створення спеціальних «**таборів смерті**», в яких було знищено мільйони людей.

Окрім того, у різних європейських державах **нацистські каральні загони влаштовували масові страти мирних жителів, знищили тисячі населених пунктів разом із їхніми мешканцями**. У французькому містечку Орадур-сюр-Глан у червні 1944 року нацисти стратили 642 жителів, у чеському Лідіце в червні 1943 року — 320 жителів, у білоруській Хатині у березні 1943 року — 152 жителів.

В Україні у 1941–1944 роках **нацисти спалили 1377 населених пунктів й одночасно стратили їх жителів, серед яких переважали жінки, діти та літні люди, які не становили жодної загрози нацистському окупаційному режиму**. В українському містечку Корюківка Чернігівської області протягом 1–2 березня 1943 року нацисти знищили понад 7 тисяч мешканців, яких розстрілювали та спалювали живцем групами по 50–100 та більше осіб. Каральну акцію нацистів спровокували радянські партизани, які напередодні здійснили збройний напад на місцевий нацистський гарнізон, однак вони навіть не спробували прийти на допомогу місцевим жителям та врятувати їх від нацистських карателів, хоча перебували за кілька кілометрів від Корюківки, а чисельністю й озброєнням значно переважали нацистський каральний загін. З ідеологічних міркувань «корюківська трагедія» замовчувалася кілька десятиліть, оскільки громадськість могла дізнатися про бездіяльність партизан та про «відсутність наказів» захищати мирних жителів.

Економічна, дипломатична, військова та інші форми співробітництва між СРСР та нацистською державою у 1939–1941 роках

значною мірою обумовили **зростання потужності нацистського економічного потенціалу, підвищення могутності нацистського тоталітарного режиму** та розширили його можливості щодо здійснення масових, цинічних, системно організованих та жорстоких злочинів. Однак зваженої та всебічної юридичної оцінки ролі радянського комуністичного тоталітарного режиму у зміцненні нацистського режиму на першому етапі Другої світової війни та у сприянні йому у проведенні агресивної війни і вчиненні злочинів проти людства та людяності не відбулося ні на Нюрнберзькому процесі, ні пізніше. СРСР, який майже третину від тривалості Другої світової війни в Європі активно підтримував нацистський режим, згодом також став наступною черговою жертвою агресивної політики нацистської держави, долучився спочатку до стримування, а згодом і до розгрому нацизму у складі антигітлерівської коаліції.

Однак участь у подоланні та розгромі нацизму не може спростувати чи заперечити той факт, що СРСР «дружив» та співпрацював з нацистським режимом протягом 22 місяців (тобто майже третину усього того періоду, протягом якого тривала Друга світова війна) і саме в період такої «дружби» (та значною мірою завдяки співробітництву з СРСР) нацистський режим зумів окупувати усі ті європейські держави, які стали його жертвою. Тобто ті, хто стверджує, що СРСР начебто самотужки «звільнив Європу від нацизму», забувають, що **спочатку комуністичний режим допоміг нацистам окупувати європейські держави**, офіційно вітав нацистських лідерів із «блискучими» перемогами та висловлював своє захоплення «силою нацистської зброї». **І лише пізніше, ставши черговою жертвою нацистського вторгнення, комуністичний режим неодноразово благав про допомогу у Великій Британії та США й долучився до антигітлерівської коаліції.** Хоча у той період, коли Велика Британія наодинці протистояла натиску військово-повітряних і військово-морських сил нацистського режиму, СРСР допомагав не Великій Британії, доля якої «висіла на волоссіні», а саме нацистам (у тому числі передав їм бомби великої потужності, які впали на Лондон та інші британські міста і містечка, надав у користування військовою базу для розташування й ремонту підводних човнів на Кольському півострові, нафтопродукти у значних обсягах тощо). А радянські криголами навіть провели Північним морським шляхом до Берингової протоки нацистський бойовий корабель, який знищував британські судна в Тихому океані.

Завдяки активному й інтенсивному радянсько-німецькому співробітництву та використанню отриманих нацистською Німеччиною за допомогою СРСР стратегічних ресурсів у 1939–1941 роках практику нацистського тоталітаризму вдалося поширити шляхом ведення агресивної війни на значну територію Європи, а також на Північну Африку та акваторію Світового океану. Використання нацистським тоталітарним режимом сировини та ресурсів, що надавали йому як окуповані європейські держави, так і комуністичний режим та корпорації з інших країн, уможливило істотне зміцнення матеріально-технічної основи нацистського тоталітарного режиму та окупацію ним у подальшому значної частини СРСР, що дозволило нацистському режиму ще більше наростити ресурсну та сировинну базу для продовження тоталітарної практики згідно з нацистською концепцією «тотальної війни». Завдяки збільшенню економічного й, зокрема, військово-промислового потенціалу нацистського тоталітарного режиму та його сателітів (зокрема, за рахунок використання зазначених ресурсів) вказаний режим суттєво подовжив період здійснення тоталітарної практики, істотно збільшив кількість злочинів нацистського тоталітарного режиму та чисельність його жертв, поглибив їх страждання (у тому числі шляхом проведення масових страт та жаклих експериментів у нацистських «таборах смерті»), а також збільшив обсяг матеріальних та духовно-культурних втрат людства, включно з численними культурними цінностями та здобутками світової цивілізації.

5. Водночас радянський комуністичний тоталітарний режим, здійснивши протягом двох десятиліть широкомасштабну мілітаризацію, накопичивши значну кількість озброєнь та витративши певну частину стратегічних матеріалів на допомогу агресору, **перетворив уся державу на своєрідну «казарму» під гаслом «затягування поясів для підготовки до війни», однак виявився неготовим та нездатним до ведення сучасної війни** і сам став у 1941 році наступною черговою жертвою нацистської агресії. На той час Збройні Сили СРСР мали значну перевагу над агресором за кількістю усіх видів озброєнь, бойової техніки та боєприпасів, що підтверджується новими аналітичними матеріалами, статистичними даними та документами. З такими даними можна ознайомитися, зокрема, у довідниковому виданні, підготовленому авторським колективом під керівництвом Г. Ф. Кривошеєва. Цей колектив створив Генеральний штаб Збройних Сил Російської Федерації, який надав науковцям доступ до необхідних документів і матері-

алів (*Гриф секретности снят: Потери Вооруженных Сил СССР в войнах, боевых действиях и военных конфликтах: Статистическое исследование / В. М. Андроников, П. Д. Буриков, В. В. Гуркин и др.; под общ. ред. Г. Ф. Кривошеева. М.: Воениздат, 1993. С. 345*). У цьому виданні вперше було подано узагальнені дані про втрати Радянської Армії (та флоту), а також її противників на підставі документів, що кілька десятиліть зберігалися під грифом «Таємно». Однак деякі дослідники вважають, що у цьому довіднику та у наступному його виданні, незважаючи на цінні достовірні дані, здійснено спробу завуалювати, приховати або применшити колосальні втрати комуністичного режиму та його збройних сил, зокрема й під час Другої світової війни.

Тривалий час суспільству нав'язувалася думка про те, що червоноармійці начебто змушені були йти у бій, маючи лише «одну гвинтівку на трьох». Однак у другому виданні цього довідника, наприклад, зазначається, що на 22 червня 1941 року в СРСР було 9,33 млн штук стрілецької зброї (*Великая Отечественная без грифа секретности. Книга потерь. Новейшее справочное издание / Г. Ф. Кривошеев и др. М.: Вече, 2010. С. 344*). І це при тому, що у складі тих 119 дивізій вермахту, що здійснили вторгнення до СРСР 22 червня 1941 року, перебувало 2,5 млн військовиків. Про це неодноразово згадує у своєму щоденнику начальник генерального штабу вермахту Франц Гальдер, який, наприклад, написав, що станом на 3 липня втрати становили 54 тисячі військових (із них загиблих — 11 822, поранено 38 809), тобто 2,15 % від 2,5 млн осіб (*Гальдер Ф. Военный дневник (июнь 1941 — сентябрь 1942). М.: Астрель, 2010. С. 118*). Зрозуміло, що Франц Гальдер не збирався вводити в оману читачів, бо писав свій щоденник тоді, коли вермахт успішно вів бойові дії на усіх фронтах, а отже, й не планував його публікувати, а писав лише тому, що так був навчений як дисциплінований служачка, вихований на пруських традиціях. Решту свого війська нацисти змушені були тримати на території всіх окупованих ними держав від Норвегії до Греції та від атлантичного узбережжя Франції до Перемишля у Польщі. Виходить, що на перший день вторгнення нацистів до СРСР у Червоній Армії було стільки стрілецької зброї, що проти кожного нацистського вояка можна було виставити умовно 3,7 одиниці стрілецької зброї.

У другому виданні того ж довідника також зазначається, що на 22 червня 1941 року в Збройних Силах СРСР перебувало на озброєнні 22,6 тисяч танків, 20 тисяч бойових літаків,

112,8 тисяч гармат і мінометів (*Великая Отечественная без грифа секретности. Книга потерь. Новейшее справочное издание / Г. Ф. Кривошеев и др. М.: Вече, 2010. С. 344*). Як зазначає щодо стану Червоної Армії у 1941 році відомий дослідник історії Другої світової війни Марк Солонін, «циклопічні гори накопиченої зброї дали змогу створити найбільшу в світі сухопутну армію, у складі якої до літа 1941 року перебувало 198 стрілецьких (у тому числі 19 гірських стрілецьких), 61 танкова, 31 моторизована, 13 кавалерійських дивізій. Усього 303 дивізії. А також 94 корпусних артполків і 74 артполки РГК, 10 ПТАБРів (протитанкових артилерійських бригад РГК), 10 повітряно-десантних бригад. За прийнятою традицією ми не включали до цього переліку досить багаточисельні частини та з'єднання військ НКВД» (*Солонин М. Июнь 41-го. Окончательный диагноз / Марк Солонин. М.: Яуза, Эксмо. 2013. С. 30*).

Кілька десятиліть радянські історики стверджували, що нібито німецькі танки були кращими. Насправді на 22 червня 1941 року в СРСР було випущено 1225 середніх танків Т-34 та 639 важких танків КВ-1, про які ще у 1984 році автори підручника з воєнної історії написали, що «жодна країна світу не мала таких машин» (*Военная история... Учебник / И. Е. Крупченко, М. Л. Альтговзен, М. П. Дорофеев и др. М.: Воениздат, 1984. С. 134*). Насправді це було саме так, адже влітку 1941 року, наприклад, радянський танк Т-34 за своїми тактико-технічними характеристиками був кращим за будь-який інший танк, що їх виробляли у світі, та міг пробити лобову броню будь-якого німецького танка на дистанції 1000 метрів. А от кращий на той час німецький танк міг вразити Т-34, лише стріляючи з дистанції 200 метрів і тільки в бортову броню.

Однак особовий склад Збройних Сил СРСР не був належним чином підготовлений до ведення бойових дій та не мав достатніх навичок використання зброї і бойової техніки (насамперед, через брак палива та боєприпасів, які виділялися для бойового навчання, а також неналежну організацію бойової підготовки). Виходить, що майже один мільйон тонн нафтопродуктів для поставок нацистському режиму у 1939–1941 роках радянські керівники знайшли, а от палива для бойового навчання не виділили. Так сталося не тому, що палива взагалі не було, а через неорганізованість та жорстку адміністративну систему, яка не стимулювала вияву ініціативи, а привчила багатьох чекати вказівок від керівництва, якому завжди «видніше». До того ж після

репресій 1937–1938 років фаховий рівень військового командного складу різко знизився.

Непропорційно величезна кількість людських жертв та матеріальних втрат СРСР під час Другої світової війни, а також довга її тривалість була обумовлена, з-поміж інших причин, фаховою невідповідністю особового та командирського складу Збройних Сил СРСР, через яку вони досить часто змушені були набувати необхідних на війні навичок і знань безпосередньо під час ведення бойових дій. Оскільки саме через невідповідність бійців і командирів та неналежну організацію оборони СРСР втратив величезну кількість особового складу, а також зброї, техніки, боєприпасів, паливо-мастильних та інших матеріалів, значною частиною яких скористалися нацисти, комуністичний тоталітарний режим змушений був звертатися до союзників із антигітлерівської коаліції по допомогу, без якої радянські війська не могли проводити військові операції, а радянська промисловість не могла відновити виробництво більшості видів зброї, боєприпасів та бойової техніки. Допомога, яку надавав СРСР нацистському режиму на першому етапі війни, а також невідповідність радянських Збройних Сил до оборони призвели до зростання можливостей нацистського режиму для більш тривалого утримання усіх окупованих територій, їх пограбування та здійснення ним воєнних злочинів. Наочним буде приклад нацистської окупації міста Харкова, яка стала можливою і тривала 22 місяці через низку чинників, з-поміж яких однією з головних причин стало те, що СРСР на першому етапі Другої світової війни так само 22 місяці охоче «дружив» з нацистським режимом та суттєво сприяв зміцненню його військово-промислового комплексу.

Про неналежну фахову підготовку Збройних Сил СРСР та невміння організувати ефективну оборону свідчать, зокрема, такі факти. Під час Другої світової війни СРСР втратив 96,5 тисяч танків, а нацистська Німеччина та її союзники — лише 32,5 тисяч танків. СРСР втратив 88,3 тисяч бойових літаків, а нацистська Німеччина та її союзники — 58,9 тисяч бойових літаків (*Великая Отечественная без грифа секретности. Книга потерь. Новейшее справочное издание / Г. Ф. Кривошеев и др. М.: Вече, 2010. С. 349*). Слід зважити й на те, що нацисти втрачали свою бойову техніку з 1939 року на усіх театрах бойових дій, а Червона Армія — лише з 1941 року і тільки на радянсько-німецькому фронті. Красномовним є й той факт, що із 58,9 тисяч бойових літаків, що їх

втрапив нацистський режим під час Другої світової війни, лише 39 % були втрачені нацистами на радянсько-німецькому фронті, а понад 60 % літаків нацистські військово-повітряні сили втратили на інших театрах бойових дій. Стосовно підводних човнів статистичні дані вражають ще більше, адже з майже 900 втрачених нацистами підводних човнів лише 29 були потоплені зусиллями військово-морського флоту СРСР, а решта — на рахунку британських та американських військових. Взагалі для реалістичної оцінки внеску СРСР у перемогу над нацизмом війна на морі є важливою насамперед з огляду на те, що коли б спочатку Велика Британія, а згодом і США не вели бойових дій проти військово-морських сил нацистського режиму та не забезпечили ефективну охорону морських конвоїв, тоді СРСР не мав би достатньої кількості сировини, зброї, обладнання та матеріалів як для оборони, так і для наступальних операцій. А у нацистського режиму не було б потреби виробляти таку величезну кількість для «битви за Атлантику». У цьому контексті варто нагадати, що СРСР отримав від союзників з-поміж іншого понад 400 тисяч якісних автомобілів, а власне виробництво становило ненабагато більше 200 тисяч автомобілів. До того ж з тієї сталі, що пішла на виготовлення нацистською промисловістю підводних човнів та надводних бойових кораблів, могли бути побудовані десятки тисяч нових танків, і тоді у червні 1941 року до СРСР вторглися б не 4 300 нацистських танків та танків їх союзників, як це було насправді (*Гриф секретности снят: Потери Вооруженных Сил СССР в войнах, боевых действиях и военных конфликтах: Статистическое исследование / В. М. Андроников, П. Д. Буриков, В. В. Гуркин и др.; под общ. ред. Г. Ф. Кривошеева. М.: Воениздат, 1993. С. 345*), а в кілька разів чи навіть в десятки разів більше. Тому усі події Другої світової війни взаємопов'язані та не можуть розглядатися окремо.

Кричущим фактом невідповідності, неорганізованості та безпорадності радянських військ стало те, що лише 43 тисячі бойових літаків становлять бойові втрати, а решта — понад 45 тисяч літаків — так звані небойові втрати (*Великая Отечественная без грифа секретности. Книга потерь. Новейшее справочное издание / Г. Ф. Кривошеев и др. М.: Вече, 2010. С. 344*). Так само вражає те, що лише за півроку у 1941 році Червоною Армією було втрачено 6,29 млн штук стрілецької зброї (*Великая Отечественная без грифа секретности. Книга потерь. Новейшее справочное издание / Г. Ф. Кривошеев и др. М.: Вече, 2010. С. 344*). Цей факт є дуже

дивним і разом з тим красномовним, оскільки стрілецьку зброю, на відміну від міномета, гармати чи танка, можна винести і з оточення, і без набоїв (звісно, якщо мати намір продовжувати виконувати наказ, дотримуватися військової присяги та протидіяти противникові).

Прикметним є й той факт, що від Бреста до меж Московської області вермахт пройшов з боями за три місяці, а от у зворотному напрямку від Підмосков'я до Бреста радянські війська пройшли, долаючи опір вермахту, майже за три роки. Тобто одним із злочинів комуністичного тоталітарного режиму стало використання в бойових діях під час Другої світової війни ненавчених бійців та командирів, невідготовлених підрозділів, частин, з'єднань і армій, неспроможність організувати їх взаємодію та вчасно забезпечити війська усім необхідним. І лише отримавши бойові навички і бойовий досвід у боях, ціною колосальних втрат радянські війська навчилися воювати та перемогти нацистів.

6. Після Другої світової війни тоталітарні режими засудило і світове співтовариство, і католицька церква.

Організація Об'єднаних Націй була створена перш за все з огляду на трагічні наслідки Другої світової війни з метою «позбавити прийдешнє покоління нещастя війни, яка двічі в нашому житті принесла людству невимовне горе, і знову утвердити віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості, у рівноправність чоловіків та жінок і в рівність прав великих та малих націй» (преамбула Статуту Організації Об'єднаних Націй від 26 червня 1945 року).

У Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року наголошується, що причинами її прийняття і проголошення, з-поміж іншого, є те, що «зневажання і нехтування правами людини призвели до варварських актів, які обурюють совість людства» (абзац другий преамбули).

Папа Римський Пій XII у 1949 році затвердив Декрет проти комунізму Конгрегації доктрини віри (лат. *Congregatio pro Doctrina Fidei*), підтверджений в 1962 році Папою Римським Іоанном XXIII. Зазначений документ визнає незаконними, зокрема, приєднання до комуністичних партій та сприяння їх діяльності, публікування та поширення літератури на підтримку комуністичного вчення чи діяльності комуністів на тій підставі, що комунізм є «матеріалістичним та антихристиянським вченням», а комуністичні лідери у своєму вченні та своїх діях

проявляють себе ворогами Бога, справжньої релігії та Церкви Христової.

Рішуче засудження нацистського та комуністичного режимів міститься у численних міжнародних документах європейських парламентських організацій.

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про боротьбу з відродженням нацистської ідеології» від 12 квітня 2006 року № 1495 (2006) вказується, що злочинна суть нацистської політики та дій була беззаперечно доведена і беззастережно засуджена Міжнародним військовим трибуналом у Нюрнберзі в 1945–1946 роках (пункт 6). Водночас у цьому документі зазначається, що Асамблея вкрай стурбована з приводу деяких подій, які свідчать про те, що суспільне усвідомлення небезпеки нацистської ідеології і її неприйняття суспільством слабшають (пункт 9), та вважає, що слід негайно активізувати скоординовані дії з метою протистояння спробам відродити нацистську ідеологію, боротьбу з ксенофобією, нетерпимістю і ненавистю на расовому та етнічному ґрунті, політичним і релігійним екстремізмом і всіма формами тоталітарних проявів (пункт 14).

Парламентська асамблея ОБСЄ у своїй Резолюції «Возз'єднання розділеної Європи» від 29 червня — 3 липня 2009 року SC (09) 3 R закликала країни-учасниці продовжувати вивчення тоталітарної спадщини та підвищувати поінформованість громадськості, розробляти та удосконалювати навчальні посібники, програми та заходи, особливо для молоді, щодо тоталітарної історії (підпункт «а» пункту 13) і просить уряди та парламенти країн-учасників позбутися всіх структур та моделей поведінки, націлених на те, щоб прикрасити минуле, намагаючись до нього повернутися, або ж прагнути подовжити своє існування і в майбутньому, перешкоджаючи повній демократизації (пункт 14).

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів» від 25 січня 2006 року № 1481 (2006) (далі — Резолюція № 1481) зазначається, що усі без винятку тоталітарні комуністичні режими, які панували в Центральній та Східній Європі в минулому столітті та які ще й досі залишаються при владі в деяких країнах світу, характеризуються численними порушеннями прав людини; порушення мали різний характер залежно від культури, країни та історичного періоду; це були індивідуальні та масові вбивства і страти, смерть у концентраційних таборах, голодомори, депортації, катування, примусова

праця та інші форми масового фізичного терору, переслідування з етнічних або релігійних мотивів, порушення свободи совісті, думки й вираження поглядів, порушення свободи преси, а також відсутність політичного плюралізму (пункт 2).

У Резолюції № 1481 також наголошується, що відповідні злочини виправдовувалися теорією класової боротьби й принципом диктатури пролетаріату (пункт 3), а падіння тоталітарних комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі не завжди супроводжувалося міжнародним розслідуванням їхніх злочинів; більше того, міжнародне співтовариство не притягнуло виконавців цих злочинів до суду, як це було з жахливими злочинами націонал-соціалізму (нацизму) (пункт 5).

Парламентська Асамблея Ради Європи суворо засудила численні порушення прав людини, вчинені тоталітарними комуністичними режимами, висловила жертвам цих злочинів свої співчуття, розуміння, визнала їхні страждання та закликала всі комуністичні та посткомуністичні партії у державах-членах Ради Європи — якщо вони ще не зробили цього — дати нову оцінку історії комунізму та своєму власному минулому, чітко відмежуватися від злочинів тоталітарних комуністичних режимів та однозначно їх засудити (пункти 12, 13 Резолюції № 1481).

Пунктом 4 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» від 27 червня 1996 року № 1096 (1996) (далі — Резолюція № 1096) визначено, що, «ліквідуючи спадщину колишніх комуністичних тоталітарних систем, демократична держава, заснована на верховенстві права, повинна застосовувати власні процесуальні засоби. Вона не може застосовувати будь-які інші засоби, оскільки тоді вона буде не кращою, ніж тоталітарний режим, який потрібно ліквідувати... Держава, заснована на принципі верховенства права, також може захищати себе від відродження комуністичної тоталітарної загрози, тому що володіє достатньою кількістю засобів, які не суперечать правам людини і принципу верховенства права». Крім того, у Резолюції № 1096 наголошується, що найкращою гарантією ліквідації колишніх комуністичних тоталітарних систем є проведення глибоких політичних, правових і економічних реформ у відповідних країнах, які призведуть до формування дійсно демократичного менталітету й політичної культури (пункт 16).

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Ставлення до пам'ятників, що мають суперечливу історичну інтерпретацію

у державах-членах Ради Європи» від 29 січня 2009 року № 1652 (2009) містить заклик до держав-членів Ради Європи ініціювати найширші можливі дискусії між істориками та іншими експертами щодо складності історичного минулого цих пам'ятників, їх значення для різних верств суспільства, на внутрішньому та, у разі доцільності, міжнародному рівні (пункт 7), а також організувати конференції, колоквиуми та семінари з цього питання (підпункт 9.1 пункту 9).

Європейський Парламент запропонував оголосити 23 серпня Європейським днем пам'яті жертв сталінізму та нацизму з метою збереження пам'яті про жертви масових депортацій і знищень, укорінення демократії, зміцнення миру і стабільності на нашому континенті (пункт 1 Декларації Європейського Парламенту щодо проголошення 23 серпня Європейським днем пам'яті жертв сталінізму і нацизму від 23 вересня 2008 року).

У Резолюції щодо європейської свідомості та тоталітаризму від 2 квітня 2009 року Європейський Парламент рішуче та беззаперечно засудив всі злочини проти людства та масові порушення прав людини, що були вчинені усіма тоталітарними та авторитарними режимами (пункт 7); визначив, що остаточною метою розкриття та оцінки злочинів, скоєних комуністичними тоталітарними режимами, є примирення, якого можна досягти шляхом визнання відповідальності, прохання вибачення та пошуків морального оновлення (пункт 16).

З наведених міжнародних документів випливає, що **оцінка діяльності комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів має здійснюватися з урахуванням системного характеру протиправних діянь, вчинених цими режимами, та з огляду на тоталітарну практику, що тривалий час проводилася ними на засадах заперечення цінності людського життя та людської гідності, а також нехтування основними правами людини.**

7. Засудження державної тоталітарної практики, що набула втілення у масових репресіях, розпочалося в СРСР лише з середини 50-х років ХХ століття. На закритому засіданні ХХ з'їзду КПРС 25 лютого 1956 року Перший секретар ЦК КПРС М. С. Хрущов виголосив таємну доповідь «Про культ особи та його наслідки». Ця доповідь поширювалася лише серед обмеженого кола осіб, а вперше була опублікована в СРСР тільки через 33 роки, тобто у 1989 році. У ній наголошувалося на визначальній ролі Й. В. Сталіна в організації і проведенні масових репресій в СРСР. Проте справжній масштаб репресій не

було з'ясовано, а після кількарічних спроб здійснити своєрідну трансформацію існуючого політичного режиму з метою його часткової лібералізації КПРС знову поновила в СРСР практику тотального контролю за громадянами з використанням спецслужб, а також практику політично вмотивованих переслідувань, які тривали до другої половини 80-х років ХХ століття (хоча й не в таких значних масштабах, як у сталінський період).

Отже, системний та цілеспрямований характер репресій в СРСР підтверджується, зокрема, фактом проведення **реабілітації незаконно засуджених**: часткової (у 1938–1940-х роках) та масової (у 1950–1960-х роках). Проте не всі жертви репресій були реабілітовані у той період та отримали відповідні компенсації.

Тому Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 року № 962–ХІІ (далі — Закон № 962), у преамбулі якого зазначається, що «реабілітація жертв політичних репресій повинна охоплювати увесь період після 1917 року до моменту набрання чинності цим Законом і поширюватись на осіб, необґрунтовано засуджених за цей час судами України або репресованих на території республіки іншими державними органами в будь-якій формі, включаючи позбавлення життя або волі, переселення в примусовому порядку, вислання і заслання за межі республіки, позбавлення громадянства, примусове поміщення до лікувальних закладів, позбавлення чи обмеження інших громадянських прав або свобод з мотивів політичного, соціального, класового, національного і релігійного характеру».

Верховна Рада України офіційно засудила репресії й відмежувалася «від терористичних методів керівництва суспільством», висловила «співчуття жертвам необґрунтованих репресій, їх рідним і близьким», проголосила «намір неухильно добиватись відновлення справедливості, усунення наслідків свавілля і порушень громадянських прав», заявила про прагнення «забезпечити посильну на цей час компенсацію матеріальної і моральної шкоди, заподіяної незаконними репресіями, реабілітованим та їх сім'ям», та гарантувала «народу України, що подібне ніколи не повториться, що права людини і законність будуть свято додержуватись» (преамбула Закону № 962).

Відповідно до Закону № 962 реабілітованими визнаються особи, які «з політичних мотивів були необґрунтовано засуджені судами або піддані репресіям позасудовими органами, в тому числі „двійками“, „трійками“, особливими нарадами

і в будь-якому іншому позасудовому порядку, за вчинення на території України діянь, кваліфікованих як контрреволюційні злочини за кримінальним законодавством України до набрання чинності Законом СРСР „Про кримінальну відповідальність за державні злочини“ від 25 грудня 1958 року...» (стаття 1); крім того, встановлені винятки стосовно обставин, за наявності яких реабілітація певних категорій осіб не допускається (стаття 2).

8. Навіть у післясталінський період комуністичний режим істотно не змінився та поновив практику тотального контролю й політично вмотивованих переслідувань, перш за все стосовно тих, хто критикував існуючий режим або не виявляв до нього лояльності. До таких осіб застосовували кримінальні покарання за надуманими підставами, примусове утримання в психіатричних лікувальних закладах, позбавлення радянського громадянства та вислання за межі держави, унеможливлення здійснення певної діяльності або інші обмеження та утиски. Цей режим нещадно експлуатував людину, ставився до неї як до засобу досягнення своїх цілей.

Безвідповідальна політика комуністичного режиму, систематичне нехтування ним екологічними нормами, порушення вимог щодо проектування і технологій будівництва, економія коштів на системах безпеки, постачання неякісного обладнання та низка інших вад в організації будівництва й експлуатації спричинили 26 квітня 1986 року жахливу аварію на Чорнобильській АЕС, яка стала катастрофою світового масштабу. Хоча про ймовірність аварії попереджали керівників різних рівнів і журналісти, і співробітники КДБ УРСР (*Інформація про порушення у будівництві Чорнобильської АЕС начальнику Управління КДБ УРСР по м. Києву та Київській області від 19 грудня 1978 року — документ із грифом секретності «таємно». ГДА СБУ. Ф. 11. Спр. 991. Т. 1; довідка «Про деякі проблеми експлуатації атомних електростанцій в СРСР від 20 травня 1983 року; доповідна записка начальнику Прип'ятського ГВ УКДБ УРСР Ніколаєву Ю. В. «Про недостатню надійність реакторів, що використовуються на Чорнобильській АЕС» від 14 серпня 1984 року — документи із грифом секретності «таємно». ГДА СБУ. Ф. 11. Спр. 992 — Т. 6).*

Прикметно, що три провідних московських фахівці з ядерної енергетики, які прибули у відрядження на Чорнобильську атомну станцію напередодні аварії, спостерігали за пожежею на Четвертому енергоблоці з вікна готелю у Прип'яті, але жоден із них не висловив з цього приводу здивування. На їхню думку,

дивним було те, що ця аварія не сталася набагато раніше (!), і ця думка відразу була підтримана ними одноставно. Вони як фахівці зрозуміли, що роботи на ЧАЕС не буде, і відразу вирішили повернутися додому.

Ця глобальна техногенна катастрофа потягла за собою істотне зростання трагічних наслідків як через умисне приховування інформації, так і через зволікання з повідомленням про факт цієї аварії та її масштаби. Несвоечасна евакуація населення призвела до збільшення кількості постраждалих унаслідок тієї аварії, що спричинила величезні втрати та колосальні людські жертви і страждання людей, а подолання її наслідків й надалі вимагатиме постійного залучення значних матеріальних ресурсів.

Наочним свідченням антигуманної державної політики комуністичного режиму стали й численні ядерні випробовування, зокрема ті, що спрямовані на вирішення окремих завдань у господарському комплексі без вжиття належних заходів безпеки. Такі випробовування проводилися часто й поза межами ядерних полігонів, наприклад, 9 липня 1972 року на газовій свердловині біля села Хрестище Красноградського району Харківської області, а також 16 вересня 1979 року на шахті «Юний комунар» у місті Юнокомунарівськ Єнакієвської міськради Донецької області. Ні військовослужбовцям, які брали участь у військових навчаннях, ні мирним жителям, які стали жертвами радіаційного зараження, комуністичний режим не повідомив про причини масових нетипових захворювань, й саме тому кількість жертв зростала через унеможливлення правильної діагностики та отримання належної медичної допомоги.

9. Зарубіжний досвід конституційного регулювання свідчить про прийнятність заборони пропаганди тоталітарних режимів, що спрямовували свої зусилля проти демократичного конституційного ладу.

Органи конституційної юрисдикції окремих європейських держав також **офіційно визнали неприйнятною державну політику тоталітаризму, репресій та сваволі**, засудили у своїх рішеннях тоталітарну практику нацистського та комуністичного тоталітарних режимів.

Так, Конституційний Суд Чеської Республіки розглянув клопотання щодо визнання неконституційним закону «Про протиправність комуністичного режиму та опір йому» від 9 липня 1993 року та дійшов висновку про відсутність підстав для його задоволення (рішення від 21 грудня 1993 року). Цей закон пе-

редбачає, серед іншого, що при обчисленні строків давності за окремими злочинами не береться до уваги період існування комуністичного режиму у Чехословаччині (з 25 лютого 1948 року по 29 грудня 1989 року).

Конституційний Суд Литовської Республіки у рішенні від 18 березня 2014 року щодо конституційності деяких положень Кримінального кодексу Литовської Республіки стосовно кримінальної відповідальності за геноцид навів численні факти тоталітарної практики та здійснив ґрунтовний розгорнутий аналіз історичних фактів. У цьому рішенні Конституційний Суд Литовської Республіки, ґрунтуючись на окремих положеннях міжнародних актів, зокрема Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» від 27 червня 1996 року № 1096 (1996) та Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів» від 25 січня 2006 року № 1481 (2006), наголосив, що з тоталітарними комуністичними режимами, у тому числі й з режимом, що панував у Радянському Союзі, безперечно пов'язані злочини проти людства та військові злочини. Він зазначив, що з огляду на міжнародний та історичний контекст «згадана вище ідеологія тоталітарного комуністичного режиму СРСР, якою обґрунтовувалося винищення цілих груп людей, масштаби репресій СРСР щодо жителів республіки Литви, що було частиною цілеспрямованої політики знищення основ політичної нації Литви та цілеспрямованої політики поводження з литовцями як з „ненадійною“ нацією, слід зробити висновок, що протягом певного періоду (в 1941 році, коли почали відбуватися масові депортації литовців до Радянського Союзу та позасудові страти затриманих осіб, та в 1944–1953 роках, коли проводилися масові репресії під час партизанської війни проти окупації Литовської Республіки), злочини, вчинені радянським окупаційним режимом, за умови доведення існування спеціальної мети знищення в цілому або частково будь-якої національної, етнічної, расової або релігійної групи можуть бути визнані геноцидом, визначеним відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права (зокрема, згідно з Конвенцією проти геноциду)». Конституційний Суд Литовської Республіки підкреслив, що «за допомогою репресій окупаційний режим прагнув знищити, заподіяти шкоду і зламати цих людей: вони стали жертвами позасудових страт, вони були ув'язнені та направлені в спеціальні табори для примусової праці, вони

були депортовані до далеких жорстко-кліматичних малонаселених місць Радянського Союзу, цілеспрямовано створюючи нестерпні умови життя, що становило постійну загрозу життю та здоров'ю», а також зауважив, що висновки істориків, які досліджували документи репресивних внутрішніх та розвідувальних структур СРСР, показують, що литовці разом з сусідами — латвійцями та естонцями, а також з особами, що належать до деяких інших національностей, які проживали в Радянському Союзі (наприклад, німці, українці, кримські татари, чеченці, інгуші), розглядалися як особи, що належать до «ненадійних націй та були приречені на загибель, зокрема, через нестерпні умови життя у вигнанні.

10. Наведені дані, узагальнення та висновки доводять легітимність мети ухвалення Закону та конституційність більшості його приписів.

Водночас положення Закону, яке передбачає можливість усунення зареєстрованої політичної партії з виборчого процесу в адміністративному порядку (частина п'ята статті 3), не може вважатися прийнятним у демократичному суспільстві та не відповідає частині четвертій статті 37 Конституції України, згідно з якою «заборона діяльності об'єднань громадян може здійснюватися лише в судовому порядку». Для такого висновку є всі підстави, адже участь у виборах є визначальною та обов'язковою складовою діяльності політичної партії, без якої існування партії втрачає будь-який сенс, а партія перетворюється на політичну фікцію, адже «політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» (частина друга статті 36 Конституції України). Без участі у виборах відповідне об'єднання громадян втрачає ознаки політичної партії, що нівелює право громадян на об'єднання.

Вимога щодо обов'язкової періодичної участі політичної партії у парламентських або президентських виборах, передбачена статтею 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року, повністю узгоджується з демократичною практикою європейських держав.

Згідно з Кодексом належної практики щодо політичних партій, ухваленим Венеційською Комісією на її 77-й пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2008 року), політична партія є об'єднанням, завданням якого є висунання кандидатів на виборах, щоб бути представленою у політичних інституціях та здійснювати політичну владу на будь-якому рівні — національному, регіо-

нальному чи місцевому або на всіх трьох рівнях (пункт 11); політичні партії, власне, й націлені на участь у політичних процесах, головним чином висуваючи кандидатів на виборах (пункт 50).

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

Відповідно до статті 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 вказав, що реалізацію зазначених конституційних приписів забезпечує положення статті 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року щодо обов'язкової участі політичної партії у виборчому процесі та наголосив, що «участь у виборах на загальнодержавному рівні є правом політичної партії, яке кореспондується з обов'язком протягом встановленого законом десятирічного терміну хоча б один раз взяти участь у висуванні своїх кандидатів по виборах Президента України та народних депутатів України» (абзаци другий, третій пункту 7 мотивувальної частини).

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. П. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про засудження комуністичного
та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів
в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»**

Конституційний Суд України 16 липня 2019 року ухвалив Рішення № 9-р/2019 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII зі змінами (далі — Закон). Орган конституційної юрисдикції дійшов такого висновку виходячи виключно із з'ясування легітимності мети ухвалення Закону.

Користуючись правом на виклад окремої думки, передбаченим статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», вважаю за необхідне наголосити на тому, що Конституційний Суд України не забезпечив повного і всебічного розгляду цієї справи, що є однією із засад його діяльності (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»), з огляду на таке.

1. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

З цього випливає, що Конституційний Суд України не пов'язаний доводами авторів клопотання про неконституційність закону або іншого акта повністю чи в окремій його частині, оскільки орган конституційної юрисдикції здійснює наступний абстрактний конституційний контроль, тобто перевірку на відповідність Конституції України (конституційність) закону або іншого акта незалежно від його правозастосування.

За юридичною позицією Конституційного Суду України дотримання встановленої Конституцією України процедури

розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення (друге речення пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

Тож якщо предметом конституційного контролю є закон України в цілому, Конституційний Суд України повинен здійснити перевірку на конституційність, насамперед, процедури його розгляду, ухвалення та набрання ним чинності, а вже потім мети ухвалення та змісту.

У статті 91 Конституції України передбачено, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

З приводу зазначеної конституційної процесуальної вимоги щодо ухвалення законів Конституційний Суд України зауважив таке: закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими (перше речення абзацу п'ятого пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98); Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002); закон вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу парламенту (друге речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018); закони, постанови та інші акти на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює більшістю від її конституційного складу за умови, якщо за них особисто проголосували не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України; системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта, а також істотний вплив цього порушення на остаточний результат його ухвалення є підставою для визнання цього акта неконституційним (абзац другий пунк-

ту 10, друге речення абзацу першого пункту 14 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018).

2. Із загальнодоступних відомостей, розмішених на офіційному веб-порталі Верховної Ради України (результатів поіменного голосування № 26 від 09.04.2015 14:02:55 за проект Закону; результатів електронної реєстрації 09.04.2015 10:05:25; результатів письмової реєстрації, проведеної 09.04.2015 на ранковому засіданні парламенту; стенограми засідання Верховної Ради України, проведеного 09.04.2015; відповідних аудіо- та відеофайлів), вбачається, що з 254 народних депутатів України, які підтримали проект Закону, можна поставити під сумнів присутність 54 народних депутатів України під час ухвалення Закону, тобто є підстави припустити, що Закон підтримали лише 200 народних депутатів України (прикметно, що народний депутат України Богуслаєв В. О. звертався до Голови Верховної Ради України з проханням не зараховувати його результат голосування за проект Закону, адже того дня його не було на засіданні Верховної Ради України через хворобу).

Наведене вказує на те, що, ймовірно, Закон було підтримано такою кількістю народних депутатів України (менш ніж 226), яка унеможливує його ухвалення як акта вищої юридичної сили, всупереч вимогам статті 91 Конституції України. До того ж вірогідне порушення конституційної процедури ухвалення Закону свідчить про істотний вплив такого порушення на остаточний результат його ухвалення. Однак такі дані можна встановити лише шляхом витребування необхідних матеріалів від Верховної Ради України та Державної прикордонної служби України.

Таким чином, задля забезпечення повноти розгляду цієї справи (стаття 69 Закону України «Про Конституційний Суд України») орган конституційної юрисдикції мав би перевірити наведені факти в аспекті дотримання конституційної процедури ухвалення Закону, зокрема вимог статті 91 Конституції України.

Принагідно хочу зауважити, що питання стосовно додержання встановленої Конституцією України процедури ухвалення Закону у зв'язку з прийняттям Рішення не може бути порушене перед Конституційним Судом України, оскільки згідно з пунктом 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційного подання є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Отже, окреслений підхід органу конституційної юрисдикції, який не забезпечив повного і всебічного розгляду цієї справи, ставить під сумнів Рішення про відповідність Конституції України (конституційність) Закону.

**Судя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про засудження комуністичного
та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів
в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»**

Враховуючи важливість ухваленого 16 липня 2019 року Конституційним Судом України (далі — Суд) Рішення № 9-р/2019 (далі — Рішення) у справі № 1-24/2018 за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII зі змінами (далі — Закон), на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Суду вважаю за потрібне висловити окрему думку та викласти в ній кілька важливих міркувань.

1. Суд не є тим суб'єктом, який самостійно визначає свій порядок денний. Тобто Суд на свій вибір не може визначати, які акти та дії органів державної влади будуть об'єктом його конституційного контролю.

Зазначене цілком узгоджується з традиційним розумінням системи стримувань та противаг та місця Суду в цій системі як органу конституційного контролю.

Водночас покладена на Суд місія щодо забезпечення верховенства Конституції України, захисту верховенства права, прав та свобод людини та інших конституційних цінностей може бути реалізована не стільки самим фактом створення та існування Суду, скільки його рішеннями та іншими результатами діяльності, що фактично, а не удавано будуть забезпечувати виконання такої місії.

У цьому сенсі справа щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону була своєрідним черговим *тестом* для Суду на його спроможність виконувати ключову роль у вирішенні складних конституційно-правових конфліктів.

На мою думку, Суд загалом успішно подолав зазначений тест, і ухвалене в цій справі Рішення матиме довгострокові позитивні наслідки для Українського народу, громадянського суспільства, правової системи України та держави у цілому.

2. Суд важко та довго відшукував відповідь на питання конституційності/неконституційності Закону, що у цілому було очікуваним та прогнозованим з огляду на складність об'єкта конституційного контролю та ступеня впливу різних тоталітарних режимів на українську історію.

Власне і в день ухвалення Рішення черговий проміжний варіант проєкту ще на початку засідання відрізнявся від фінального тексту, який врешті-решт і був проголосований. При цьому внаслідок обговорення проєкту Рішення та матеріалів справи змін зазнали як мотивувальна, так і резолютивна його частини.

При цьому слід визнати, що пошук варіанта Рішення, який міг би бути підтриманий більшістю суддів, мав наслідком виникнення певної прогалини в його аргументації, що може бути використане для критики Рішення у цілому та (або) його окремих частин.

Захищаючи Рішення від подібного роду претензій, вважаю за потрібне вказати на таке.

3. Найбільшими геополітичними кризами ХХ століття для всього людства було не припинення існування¹ СРСР, як стверджують окремі політики, а дві світові війни, що мали наслідком численні людські жертви, руйнування та спустошення не лише в Європі, а й в інших частинах світу.

Серед ключових передумов початку Другої світової війни було, зокрема, виникнення та існування комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та відповідних ідеологій, справжня суть яких полягала у запереченні таких основних людських цінностей, як гідність, життя, свобода незалежно від того, чи є людина прибічником ідей комунізму або «справжнім арійцем».

Поява двох зазначених ідеологій призвела до того, що вже після часів Просвітництва та Ренесансу в ХХ столітті було знищено десятки мільйонів людей, а певні нації та народи опинилися «поза законом» та на межі біологічного виживання.

¹ Доречно багатьма політиками і не тільки для позначення цієї події використовується слово «розвал» або більш повно — «розвал Радянського Союзу».

Для українського народу виникнення та існування комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів і відповідних ідеологій мало своїм жахливим наслідком не лише військові та невійськові втрати безпосередньо під час Другої світової війни, а й цілеспрямоване винищення людей внаслідок організацій штучного голоду (голодомору) як акту геноциду Українського народу, політичних репресій та інших проявів державного терору в управлінні державою.

Протягом свого існування обидва тоталітарні режими розглядали Український народ як об'єкт знищення або, щонайменше, як об'єкт свого поневолення.

Слід визнати, що з моменту відновлення незалежності та суверенітету України комуністична ідеологія в Україні не зникла¹. Більше того, ця ідеологія істотно впливала на суспільне життя та політику, а члени Комуністичної партії України² тривалий час були представлені в українському парламенті, інших органах державної влади, а один з лідерів цієї партії був серед реальних претендентів на пост Президента України.

Не зникла комуністична ідеологія й під час збройної (військової) агресії проти України, анексії та окупації частини території України. Більше того, за цією ідеологією виправдовувались посягання країни агресора — Російської Федерації — на незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також анексія та окупація країною-агресором частини території України внаслідок застосування збройних сил та створення нею на анексованих та окупованих територіях України незаконних військових формувань та незаконних органів влади.

Тобто згідно з комуністичною ідеологією заперечувались та заперечуються, у тому числі після подій 2014 року, незалежність, суверенітет та територіальна цілісність України.

Це все стало підґрунтям для ухвалення у квітні 2015 року Закону, що, власне, й відображено в його доволі об'ємній преамбулі.

З цих та інших міркувань, у тому числі наведених у Рішенні, конституційний контроль у цій справі **було здійснено з урахуванням відповідного історичного та соціально-політичного контексту.**

¹ Ідеологія нацизму загалом чужа для сучасної української політики та соціуму у цілому (яку не слід плутати з ідеологією націоналізму), що, звісно, не виключає потреби законодавчого засудження нацистського тоталітарного режиму та заборони поширення відповідної ідеології.

² Відомо, що в Україні були зареєстровані та тривалий час існували й інші партії, що відповідно до своїх статутів ставили на меті пропагування та інше поширення комуністичної ідеології.

Тому, ухвалюючи Рішення, Суд, на моє переконання, виконав свою місію щодо забезпечення верховенства Конституції України, захисту верховенства права, прав і свобод людини та інших конституційних цінностей.

4. Під час здійснення конституційного контролю у подібних справах *під час збройної (військової) агресії проти України, анексії та окупації частини території України* серед явищ, що заслуговують на захист, є: **незалежність, суверенітет і територіальна цілісність України, державна (національна) безпека.**

З огляду на наведене вважаю, що це конституційне провадження стосувалось не стільки питання перевірки на конституційність норм Закону щодо заборони використання документів з тоталітарною символікою та зміни назв населених пунктів, вулиць тощо, скільки *перевірки на конституційність норм Закону, що перешкождали участі однієї з комуністичних партій¹ та її кандидатів у виборчих процесах з метою, по-перше, поширення комуністичної ідеології під час проведення передвиборчої агітації², по-друге, отримання доступу до публічної влади з метою ухвалення законів та інших актів, які б руйнували та заперечували незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, загрожували державній (національній) безпеці³.*

Тому вважаю, що суб'єкт права на конституційне подання намагався поставити під сумнів насамперед положення статті 3 Закону у системному зв'язку з положеннями статті 7 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, згідно з якими передбачалась можливість ухвалення центральним органом виконавчої влади рішення про невідповідність діяльності партії, її найменування тощо вимогам Закону, а також заборона таким партіям висувати кандидатів на пост Президента та кандидатів у народні депутати України.

Важливо, що саме таке висування кандидатів всупереч вимогам Закону від останньої з існуючих в Україні комуністичних партій протягом 2019 року відбулося двічі, а саме на виборах Президента України (31 березня та 21 квітня 2019 року) та на дострокових виборах народних депутатів України (21 липня 2019 року).

¹ Матеріали справи свідчать, що в Україні заборонено діяльність трьох різних комуністичних партій, а відповідне судове провадження стосовно ще однієї — Комуністичної партії України — зупинено судом апеляційної інстанції.

² У томі числі за рахунок коштів державного бюджету.

³ Цілком зрозуміло, що більшість партій розглядають участь у виборах не як мету, а як засіб для отримання певної влади внаслідок перемоги на виборах.

Ці особи не були зареєстровані як відповідні кандидати і, що важливо, *не забажали скористатись¹ наявним в українському законодавстві виборчим інститутом самовисування кандидата без вказівки на членство у певній партії тощо*, що, безперечно, надало б потенційному кандидату на пост Президента України та кандидатам у народні депутати України від Комуністичної партії України чи іншої подібної партії можливість здійснити гарантоване Конституцією України *право бути обраним* (стаття 38 Основного Закону України).

5. Порівнюючи гарантовані Конституцією України *право обирати та право бути обраним*, слід згадати про те, що в розумному обмеженні останнього, тобто пасивного виборчого права, держава має *більший розсуд*, за яким будь-яка демократична та правова держава з певною легітимною метою та з використанням пропорційних засобів *може застосувати певні законодавчі обмеження у праві бути обраним*.

Факти з минулого та сучасного беззаперечно підтверджують те, що прихильники комуністичної ідеології, які репрезентовані у своїй більшості ще діючою в Україні Комуністичною партією України, не вважають злочинами проти людства та Українського народу ні штучний голод (голодомор), ні політичні репресії. Більше того, вони заперечують саме існування Українського народу² та держави Україна³, а під час збройної агресії проти України підтримують країну-агресора.

Враховуючи наведене, вважаю, що положення Закону, які перешкоджають реєстрації кандидатами на пост Президента України та (або) у народні депутати України тих осіб, що висунуті комуністичною чи іншою партією, що пропагує ідеї комунізму та нацизму, відповідають легітимній меті — *захисту незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України, державної (національної) безпеки*, а передбачені в законодавстві засоби є пропорційними та не створюють для осіб непереборних перешкод у гарантованому конституційному праві бути обраним, зокрема, завдяки виборчому інституту самовисування.

Суддя

Конституційного Суду України **О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ**

¹ Ні до відмови в такій реєстрації, ні після такої відмови.

² Або з посиланням на існування міфічного «совєтського народу», або щось подібне.

³ З бажанням поновити існування СРСР.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаптали Н. К.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про засудження комуністичного
та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів
в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»**

Конституційний Суд України 16 липня 2019 року ухвалив Рішення № 9-р/2019 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII зі змінами (далі — Закон).

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

Виходячи з важливості порушених у конституційному поданні питань та потреби їх вирішення, вважаю за доцільне висловити певні міркування щодо деяких аспектів мотивувальної частини Рішення.

1. Конституційний Суд України, вирішуючи питання конституційності законів та інших актів, покликаний забезпечувати верховенство Конституції України та здійснювати свою діяльність на засадах, зокрема, верховенства права, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості ухвалених ним рішень і висновків, як того вимагають приписи статей 1, 2 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Здійснення діяльності на засадах повного і всебічного розгляду справ передбачає насамперед здійснення аналізу змісту Закону та приписів Конституції України, яким, на думку суб'єкта права на конституційне подання, він суперечить.

2. Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України, стверджували, що положення Закону не відповідають статтям 8, 9, 15, 21, 23, 24, 34, 36, 37, 38, 55, 58, 62, 71 Конституції України та порушують приписи Конституції України, зокрема, щодо: заборони цензури (частина третя статті 15);

гарантування кожному права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша статті 34); права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (частина друга статті 34), а також, що Закон «не відповідає статті 8 Основного Закону України, оскільки порушує конституційний принцип правової визначеності».

Проте Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, зосередив свою увагу лише на дослідженні легітимної мети Закону, і мотивувальна частина Рішення присвячена виключно цьому дослідженню, здійсненому на підставі історичних дописів, зокрема і в засобах масової інформації, без аналізу відповідності положень Закону конкретним конституційним приписам, на які вказував суб'єкт права на конституційне подання.

3. У мотивувальній частині Рішення міститься посилання лише на декілька положень Закону, зокрема пункт 2 статті 1, абзац сьомий преамбули Закону, які слугували поштовхом для дослідження легітимної мети Закону. Інші положення Закону, у тому числі щодо кола суб'єктів, на яких поширюється його дія, форм використання та пропаганди символіки комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, які забороняються Законом, у Рішенні не досліджувались.

Так само поза увагою Конституційного Суду України залишився аналіз Закону у світлі статей Основного Закону України, перевірка на відповідність яким мала бути здійснена в аспекті вимог конституційного подання, що є ключовим завданням Конституційного Суду України виходячи з приписів статей 147, 150 Конституції України, статей 1, 2, 7 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Так, вирішуючи питання конституційності Закону, у Рішенні зазначено, що «Конституційний Суд України враховує, насамперед, закріплені в Конституції України принципи верховенства права (частина перша статті 8) та свободи політичної діяльності (частина четверта статті 15), засади політичної та ідеологічної багатоманітності, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні (частина перша статті 15); ... наголошує, що право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань не є абсолютним, а його здійснення може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи

злочинам та в інших випадках, передбачених частиною третьою статті 34 Конституції України» (пункт 2 мотивувальної частини). Проте подальшого розкриття змісту вказаних конституційних приписів та їх взаємозв'язку з положеннями Закону в Рішенні не було здійснено.

Означене дає підстави стверджувати, що Конституційний Суд України фактично не здійснив повного та всебічного розгляду справи.

Крім того, лівова частка висновків, які зробив Конституційний Суд України у цій справі, носить оціночний, а здебільшого й політичний характер і ґрунтується не на юридичному аналізі, а виключно на історичному контексті без дослідження таких аспектів легітимної мети Закону, як пропорційність та справедливість засобів її досягнення.

Такий підхід до побудови мотивувальної частини Рішення призвів до того, що суто політичні та історичні висновки Конституційного Суду України без достатнього їх юридичного обґрунтування набули статусу юридичних позицій Конституційного Суду України, що не дає можливості визнати їх такими, що відповідають завданням Конституційного Суду України.

За таких обставин вважаю, що ухвалене Рішення не відповідає вимогам частини другої статті 147 Конституції України, статей 1, 2, 89 Закону України «Про Конституційний Суд України».

**Суддя
Конституційного Суду України**

Н. К. ШАПТАЛА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про освіту»

м. Київ
16 липня 2019 року
№ 10-р/2019

Справа № 1-75/2018(4072/17)

*(Ухвалою Великої палати Конституційного Суду України
від 27 серпня 2019 року № 9-уп/2019
в тексті Рішення усунуто описку)*

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої, **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, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саца** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича — доповідача, **Тушицького** Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 38–39, ст. 380) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д., пояснення представника суб'єкта права на конституційне подання — 48 народних депутатів України — Німченка В. І.; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О.; представника Президента України — заступника завідувача Відділу представництва інтересів Президента України

в судах — завідувача сектору представництва Президента України у Конституційному Суді України Адміністрації Президента України Михеєнка Р. М., Міністра освіти і науки України Григорович Л. М.; директора Інституту української мови НАН України, доктора філологічних наук, професора Гриценка П. Ю.; доцента кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук Марковського В. Я.; директора Інституту мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України, доктора філологічних наук, професора Ажнюка Б. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України *(вступна частина Рішення доповнена словами відповідно до Ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 27 серпня 2019 року № 9-уп/2019)*.

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами (далі — Закон).

Автори клопотання зазначають, що Закон суперечить положенням статей 6, 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 83, 92 Конституції України та не узгоджується з нормами міжнародного права. Народні депутати України наводять аргументацію щодо неконституційності положень Закону, які, на їхню думку, звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод осіб (прав осіб, які належать до національних меншин та корінних народів України, на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти), порушують принцип юридичної визначеності як складової верховенства права, встановлюють «дискримінаційні переваги» за мовними ознаками та етнічним походженням.

Крім того, автори клопотання вважають, що під час прийняття Закону народні депутати України не дотримали процедури його розгляду та ухвалення, що суперечить частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині п'ятій статті 83 Конституції України.

2. Конституційний Суд України, розглядаючи питання, порушені у конституційному поданні, виходить з такого.

Державною мовою в Україні є українська мова; держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української

мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частини перша, друга, третя статті 10 Основного Закону України).

Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

Конституцією України статус державної мови надано українській мові (частина перша статті 10); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

«Положення про українську мову як державну міститься у розділі I „Загальні засади“ Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття „конституційний лад“... Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I „Загальні засади“, можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

У Рішенні від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства Конституційний Суд України зазначив, що «статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами» (друге речення абзацу першого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

Мова — унікальний феномен, що є засобом соціалізації, формою реалізації творчого потенціалу кожної людини, а знання державної мови сприяє соціалізації особи та є засобом запобігання дискримінації.

Українська мова є мовою офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у ро-

боті й у діловодстві органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у судовому провадженні, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України. Держава повинна забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

Таким чином, українська мова як державна є обов'язковою на всій території України у державній сфері, а також в публічних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері освіти.

3. Дослідивши Закон в аспекті забезпечення балансу між вивченням і застосуванням державної мови і вільним розвитком, використанням, захистом мов національних меншин та корінних народів України, Конституційний Суд України вказує на таке.

Освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору (абзаци перший, другий преамбули Закону).

Конституційний Суд України підкреслює, що на рівні Закону передбачено засоби та механізми для реалізації особами, які належать до національних меншин та корінних народів України, права на вивчення мов відповідних національних меншин та корінних народів України разом із вивченням української мови як державної, оскільки вона є умовою свідомого об'єднання громадян у межах території України. У положеннях Закону, зокрема, вказується, що в Україні створюються рівні умови доступу до освіти; ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти; право на освіту гарантується, зокрема, незалежно від національності, мови спілкування (частина друга статті 3). Право особи на освіту може реалізовуватися шляхом її здобуття на різних рів-

нях освіти, у різних формах і різних видів, у тому числі шляхом здобуття дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих; право на освіту не може бути обмежене законом; закон може встановлювати особливі умови доступу до певного рівня освіти, спеціальності (професії) (частини третя, дев'ята статті 3 Закону). Крім того, Закон встановлює перехідний період, який дає громадянам України можливість для адаптації до нового нормативного регулювання у сфері освіти.

Закон регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, визначає права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Закон гарантує національним меншинам та корінним народам України право на вивчення рідної мови та передбачає вивчення державної української мови, що є однією з умов їх повноцінної інтеграції в українське суспільство. Неможливість вивчати державну мову перешкоджає соціалізації представників національних меншин та корінних народів України.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що мета Закону узгоджується з приписами Конституції України, оскільки забезпечує збалансований підхід до вивчення державної мови як засобу соціалізації особи та функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування на конституційних засадах і вивчення мов національних меншин та корінних народів України.

4. Згідно з Конституцією України законом визначається «застосування мов в Україні» (частина п'ята статті 10) та «порядок застосування мов» (пункт 4 частини першої статті 92). Засади функціонування державної мови та застосування мов національних меншин України визначені безпосередньо Конституцією України (статті 10, 11, 53 Основного Закону України).

Конституційний Суд України виходить із того, що застосування та функціонування державної мови в Україні нерозривно пов'язані з її вивченням, тобто з реалізацією кожною особою права на освіту.

Визначення в Законі засадничих питань мови в освітньому процесі в Україні відповідає конституційному статусу державної мови та узгоджується з юридичними позиціями Конституційного Суду України стосовно державної мови в Україні, відповідно

до яких під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя; положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», «треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України)» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини та абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

Деталізація у Законі засад функціонування і застосування державної мови в Україні у процесі реалізації конституційного права людини на освіту забезпечує застосування державної мови в Україні, зокрема, як засобу соціалізації особи, що відповідає статті 10 Конституції України.

Відповідно до частини третьої статті 10, статті 11 Конституції України в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; держава сприяє, зокрема, розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Згідно з частинами першою, другою статті 24 Основного Закону 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 дійшов висновку, що Закон створює законодавчі передумови для ефективного функціонування і розвитку державної мови, можливості використання української мови в усіх сферах суспільного життя, у яких вона має бути обов'язковим засобом спілкування. Відповідно до цих законодавчих положень українська мова утверджується в конституційному статусі державної мови в Україні (стаття 10 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначав, що «публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються на-

самперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України визначаються законами» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

Згідно зі статтею 7 Закону мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова; особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини; це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідної національної меншини поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою; особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу; це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідного корінного народу України поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою (абзаци перший, третій, четвертий частини першої); особливості використання мов в окремих видах та на окремих рівнях освіти визначаються спеціальними законами (частина сьома).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Відповідно до статті 7 Закону особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства (абзац п'ятий частини

першої); заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти — в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням державної мови; особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, іноземцям та особам без громадянства створюються належні умови для вивчення державної мови (частина друга); держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед англійської мови, в державних і комунальних закладах освіти (частина третя); у закладах освіти відповідно до освітньої програми можуть викладатися одна або декілька дисциплін двома чи більше мовами — державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу (частина четверта); держава гарантує кожному громадянину України право на здобуття формальної освіти на всіх рівнях (дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої), а також позашкільної та післядипломної освіти державною мовою в державних і комунальних закладах освіти (абзац другий частини першої).

У зв'язку з відсутністю відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і більш уразливому становищі, а тому потребують захисту з боку держави, в якій вони проживають.

Ухваливши Закон, держава створила умови для повноцінної реалізації відповідних прав національних меншин, в тому числі корінних народів України, вивчати рідну мову, а також отримувати освіту державною мовою незалежно від походження, повноцінно реалізовувати визначені Конституцією України права на працю (частина перша статті 43); на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; на доступ до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38); на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина четверта статті 53); судовий захист (частина перша статті 55) тощо. У такий спосіб забезпечується рівність кожної особи у реалізації вказаних прав незалежно від національності та мови спілкування.

Питання освітніх рівнів для навчання рідними мовами національних меншин чи їх вивчення, кількості годин такого

навчання чи кількості годин для вивчення відповідної мови — прерогатива законодавця, оскільки за Основним Законом України його наділено відповідними повноваженнями у цій сфері (частина п'ята статті 53, пункти 4, 6 частини першої статті 92).

Конституція України зобов'язує державу в особі законодавчого органу гарантувати на рівні закону для вказаних категорій громадян право на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови, яке має реалізовуватися у державних і комунальних навчальних закладах чи через національні культурні товариства. Законодавець у законі може з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг цього конституційного права, передбачати й інші форми його реалізації. Конституція України не містить застережень щодо повноважень законодавця деталізувати на рівні закону конституційне право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на її вивчення.

Повноваження законодавця у частині закріплення на рівні законів правових механізмів реалізації конституційних прав не є абсолютними. Основний Закон України передбачає конституційні заборони, які обмежують можливість законодавчого органу приймати рішення, що ставили б під сумнів або нівелювали зміст конституційних прав і свобод.

Стаття 53 Основного Закону України передбачає, що кожен має право на освіту; повна загальна середня освіта є обов'язковою; держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам; громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частини перша — четверта).

Одним із елементів конституційного права на освіту Основний Закон України визначає право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Тому конституційний припис, закріплений у частині п'ятій статті 53, визначає

сутність змісту та обсяг права (як складової конституційного права на освіту) на навчання рідною мовою у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства чи на її вивчення у вказаних навчальних закладах або у національних культурних товариствах, яке гарантується на рівні закону.

Конституційний Суд України виходить з того, що у Законі врегульовано суспільні відносини реалізації конституційного права людини на освіту, у тому числі у частині гарантування прав національних меншин та корінних народів України на навчання чи вивчення мови відповідної національної меншини чи корінного народу України.

Отже, особам (у тому числі громадянам України), які належать до національних меншин України, Законом гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти, поряд із державною мовою для здобуття дошкільної та початкової освіти, мовою відповідної національної меншини, а також на вивчення мови відповідної національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

Тобто у Законі не лише відтворюється зміст і обсяг конституційного права на освіту мовою відповідної національної меншини, яке визначено у частині п'ятій статті 53 Конституції України, а й передбачається його реалізація у двох формах: навчання рідною мовою (дошкільна і початкова) та вивчення рідної мови (на всіх рівнях загальної середньої освіти).

Закон не перешкоджає вивченню мов національних меншин, його положення спрямовані на створення для всіх громадян України умов, необхідних для оволодіння державною мовою з метою забезпечення в подальшому можливості здійснювати професійну діяльність в обраній галузі із застосуванням державної мови.

Конституційний Суд України зауважує, що Закон сприяє повноцінній реалізації конституційного права на освіту, яким можуть скористатися представники національних меншин. Визначене у Законі нормативне регулювання забезпечує реалізацію прав громадян в усіх сферах суспільного життя, у тому числі доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Визначивши Законом засадничі питання освіти в Україні, делегуючи конституційне право на освіту, Верховна Рада України

не вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України.

Проаналізувавши Закон на предмет відповідності статті 8 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що суть окремих оспорюваних положень Закону розкривається через лексичне значення слів та узгоджується з вимогою юридичної визначеності як складовою принципу верховенства права.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Закон не суперечить вимогам статей 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 92 Конституції України.

5. У конституційному поданні автори клопотання наголошують, що під час прийняття Закону народні депутати України порушили процедуру його розгляду та ухвалення, що суперечить частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині п'ятій статті 83 Конституції України.

З огляду на зміст частини першої статті 152 Конституції України Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що критерієм визнання актів неконституційними може стати, зокрема, порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018). Неконституційним може бути визнаний лише той нормативний акт Верховної Ради України, під час прийняття чи схвалення якого (або набрання ним чинності) було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими нормативними актами, зокрема Регламентом Верховної Ради України (Ухвала Конституційного Суду України від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015).

Конституційний Суд України, дослідивши матеріали справи, дійшов висновку про відсутність порушень конституційної процедури розгляду, ухвалення Закону та набрання ним чинності.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 65, 66, 69, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 16, 2019 No. 10-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 48 People's Deputies of Ukraine on the compliance of the Law of Ukraine «On Education» with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

48 People's Deputies of Ukraine appealed to the Constitutional Court to declare the Law «On Education» dated September 5, 2017, No. 2145–VIII, as amended (hereinafter referred to as «the Law») as non-conforming to the Constitution (unconstitutional). The authors of the petition note that the Law contradicts certain articles of the Constitution and is not in line with the norms of international law, in particular, the provisions of the Law narrow the content and scope of the existing rights and freedoms of individuals (the rights of persons belonging to national minorities and indigenous peoples of Ukraine to study in their native language in communal educational institutions for general secondary education), violate the principle of legal certainty as a component of the rule of law, and establish «discriminatory advantages» on linguistic grounds and ethnic origin.

In addition, the authors of the petition believe that during the adoption of the Law, the People's Deputies of Ukraine did not comply with the procedures for its consideration and approval.

The Constitutional Court notes that the Ukrainian language is the language of official communication between officials and officers in the performance of their official duties, in the work and in the documentation work of the bodies of state power and bodies of local

self-government, in the proceedings, as well as in the educational process in public and communal educational establishments of Ukraine. The state should ensure the comprehensive development and functioning of the Ukrainian language in all spheres of public life throughout Ukraine.

Having examined the Law in terms of ensuring balance between the study and use of the state language and the free development, use, protection of languages of national minorities and indigenous peoples of Ukraine, the Constitutional Court points out that the Law provided for the means and mechanisms for the realisation of the right to study the languages of the respective national minorities and indigenous peoples of Ukraine along with the study of the Ukrainian language as a state language by persons belonging to national minorities and indigenous peoples of Ukraine, since it is a condition of conscious unification of citizens within the territory of Ukraine.

The Law regulates social relations that arise in the process of implementation of the constitutional human right to education, defines the rights and obligations of individuals and legal entities involved in the exercise of this right, as well as the competence of the bodies of state power and bodies of local self-government in the field of education.

The Law guarantees the national minorities and indigenous peoples of Ukraine the right to study their native language and envisages studying the state Ukrainian language, which is one of the conditions for their full integration into Ukrainian society. The inability to study the state language impedes the socialisation of representatives of national minorities and indigenous peoples of Ukraine.

The Constitutional Court considers that the purpose of the Law is consistent with the requirements of the Constitution, as it ensures a balanced approach to the study of the state language as a means of socialisation of the person and the functioning of the bodies of state power and bodies of local self-government on the constitutional basis and the study of the languages of national minorities and indigenous peoples of Ukraine.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the use and functioning of the state language in Ukraine is inextricably linked with its study, that is, the realisation of each person's right to education.

The definition in the Law of the basic issues of the language in the educational process in Ukraine corresponds to the constitutional status of the state language.

Detailing in the Law of the principles of functioning and use of the state language in Ukraine in the process of realisation of the

constitutional human right to education ensures the use of the state language in Ukraine, in particular, as a means of socialising a person which complies with Article 10 of the Constitution of Ukraine.

The Law creates the legislative preconditions for the effective functioning and development of the state language, the possibility of using the Ukrainian language in all spheres of public life in which it should be a compulsory means of communication.

Due to the lack of adequate protection of own ethno-cultural identity, the indigenous peoples of Ukraine are usually less advantaged and more vulnerable, and therefore need protection from the state in which they live.

By adopting the Law, the state has created the conditions for full realisation of the respective rights of national minorities, including indigenous peoples of Ukraine, to study their mother tongue, as well as to receive education in the state language, regardless of their origin, to fully exercise the right to work determined by the Constitution (Article 43.1); to participate in the management of state affairs, in all-Ukrainian and local referendums, to freely elect and be elected to bodies of state power and bodies of local self-government; on access to the civil service, services in bodies of local self-government (Article 38); to receive free of charge higher education in state and municipal educational establishments on a competitive basis (Article 53.4); judicial protection (Article 55.1), etc.

Issues of educational levels for training in the native languages of national minorities or studying them, the number of hours of such training or the number of hours for studying the language concerned is the legislator's prerogative, since according to the Basic Law it has the appropriate powers in this area (Articles 53.5, 92.1.4, 92.1.6).

Given the historical specificities, level of development of society, economic possibilities of the state, the legislator can specify the content and scope of this constitutional right, and foresee other forms of its realisation. The Constitution does not contain any reservations as to the powers of the legislator to elaborate at the lawmaking level the constitutional right of citizens belonging to national minorities to study in their mother tongue or to study it.

The powers of the legislator in relation to the consolidation of the legal mechanisms of the implementation of constitutional rights at the level of laws are not absolute. The Basic Law provides for the constitutional prohibitions, which limit the possibility for the legislature to make decisions that would cast doubt on or level the content of constitutional rights and freedoms.

One of the elements of the constitutional right to education, according to the Basic Law, is the right of citizens belonging to national minorities to study in their native language or to study their mother tongue at public and municipal educational establishments or through national cultural societies.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the Law regulates the social relations of the realisation of the constitutional human right to education, including in terms of guaranteeing the rights of national minorities and indigenous peoples of Ukraine to study in their mother tongue or study the language of the respective national minority or indigenous people of Ukraine.

That is, the Law not only reproduces the content and scope of the constitutional right to education in the language of the respective national minority, but also provides for its realisation in two forms: education in the native language (pre-school and primary) and the study of the native language (at all levels of general secondary education).

The Law does not preclude the study of languages of national minorities; its provisions are aimed at creating for all citizens of Ukraine the conditions necessary for mastering the state language in order to ensure, in the future, the possibility to carry out professional activities in the chosen field with the use of the state language.

The Constitutional Court notes that the Law contributes to the full realisation of the constitutional right to education, which may be used by representatives of national minorities. The normative regulation defined in the Law ensures the realisation of the rights of citizens in all spheres of public life, including access to civil service and service in the bodies of local self-government.

Having analysed the Law as to its compliance with Article 8 of the Constitution, the Constitutional Court held that the essence of certain disputed provisions of the Law is revealed through the lexical meaning of words and is consistent with the requirement of legal certainty as an integral part of the rule of law principle.

Having examined the case materials, the Constitutional Court held that there were no violations of the constitutional procedure for consideration, adoption of the Law and its entry into force.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Law «On Education» dated September 5, 2017, No. 2145–VIII, as amended to be conforming to the Constitution (constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 10-рп/99 dated December 14, 1999;

No. 8-рп/2008 dated April 22, 2008;

No. 9-рп/2012 dated April 12, 2012;

No. 2-рп/2018 dated February 28, 2018;

No. 4-рп/2018 dated April 26, 2018.

Ruling of the Constitutional Court:

No. 41-u/2015 dated September 17, 2015.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine N. Shaptala expressed her separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаптали Н. К.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про освіту»**

Конституційний Суд України 16 липня 2019 року ухвалив Рішення № 10-р/2019 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145—VIII зі змінами (далі — Закон).

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

Виходячи з важливості порушених у конституційному поданні питань та потреби їх вирішення, підтримуючи у цілому закладену у Рішенні концепцію щодо необхідності забезпечення на законодавчому рівні ефективного функціонування і розвитку державної мови, у тому числі у сфері освіти, вважаю за доцільне висловити певні міркування щодо деяких аспектів мотивувальної частини Рішення.

1. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 150 Основного Закону України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України.

Згідно з приписами частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України), а відтак якість таких рішень та висновків, їх переконливість не мають викликати жодних сумнівів.

Окрім того, Конституційний Суд України, вирішуючи питання конституційності законів та інших актів, покликаний

забезпечувати верховенство Конституції України та здійснювати свою діяльність на засадах, зокрема, верховенства права, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості ухвалених ним рішень і висновків, як того вимагають приписи статей 1, 2 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Здійснення діяльності на засадах повного і всебічного розгляду справ передбачає насамперед здійснення аналізу змісту оспорюваних положень Закону та приписів Конституції України, яким, на думку суб'єкта права на конституційне подання, вони суперечать.

Вважаю, що під час розгляду цієї справи Конституційний Суд України не дослідив усіх питань, порушених суб'єктом права на конституційне подання, і, як наслідок, не здійснив повного і всебічного розгляду справи, що призвело до ухвалення Рішення з порушенням вимог статей 1, 2, 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» в частині його всебічного розгляду та обґрунтованості.

2. Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України, стверджували, що окремі положення Закону є такими, що не відповідають, зокрема, положенням статей 8, 9, 10, 11, 22, 24, 53, 92 Конституції України та не узгоджуються з нормами міжнародного права. Аргументація суб'єкта права на конституційне подання щодо неконституційності окремих положень Закону зводилась, у тому числі й до того, що оспорювані положення Закону звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод осіб, які належать до національних меншин України (зокрема, права на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти); є дискримінаційними за мовними ознаками та етнічним походженням.

Проте зміст мотивувальної частини Рішення дає змогу зробити висновок про те, що питання звуження змісту та обсягу існуючих прав осіб, які належать до національних меншин України, на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти так само, як і питання дискримінації за мовними ознаками у аспекті конституційного обсягу прав національних меншин та корінних народів України у сфері освіти, досліджені не були, що, на мою думку, не дає підстав переконливо стверджувати про обґрунтованість висновків, яких дійшов Конституційний Суд України у Рішенні.

3. Рішення Конституційного Суду України побудовано на такому обґрунтуванні.

3.1. Конституційний Суд України, по суті, обмежився аналізом легітимності мети Закону, зазначивши, що «мета Закону узгоджується з приписами Конституції України, оскільки забезпечує збалансований підхід до вивчення державної мови як засобу соціалізації особи та функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування на конституційних засадах і вивчення мов національних меншин та корінних народів України».

Стверджуючи, що українська мова «є обов'язковою на всій території України у державній сфері, а також в публічних сферах суспільного життя», Конституційний Суд України дійшов висновку, «що Закон створює законодавчі передумови для ефективного функціонування та розвитку державної мови, можливості використання української мови в усіх сферах суспільного життя, у яких вона має бути обов'язковим засобом спілкування».

Погоджуюсь з висновком Конституційного Суду України щодо захисту державної мови в Україні, викладеним у Рішенні, проте вважаю його недостатнім в аспекті розгляду питань, порушених у конституційному поданні.

Враховуючи той факт, що у конституційному поданні порушувались питання про звуження змісту та обсягу існуючих прав, Конституційний Суд України, керуючись юридичною позицією, висловленою у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, мав дослідити не лише легітимну мету Закону, а й засоби її досягнення на предмет пропорційності та обґрунтованості.

3.2. Другим аргументом, на якому наголосив Конституційний Суд України у своєму Рішенні та який покладено в основу його ухвалення, стало те, що приписами Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено ухвалення законів, якими визначаються, зокрема, порядок застосування мов та засади освіти (пункти 4, 6 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Зокрема, у Рішенні наведено зміст положень статті 7 Закону та зазначено, що «законодавець у законі може з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг цього конституційного права» (права на освіту), «передбачати й інші форми його реалізації». А отже, як зазначено у Рішенні, «визначивши Законом засадничі питання освіти в Україні, деталізуючи кон-

ституційне право на освіту, Верховна Рада України не вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України».

Проте Конституційний Суд України, зробивши такий висновок, залишив поза увагою аналіз положень Закону, якими запроваджено «форми реалізації» права на освіту національних меншин та корінних народів України, в аспекті їх відповідності положенням частини третьої статті 10, статті 11 Конституції України, на порушенні яких наголошувалось у конституційному поданні.

4. В Основному Законі України визначено, що в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частина третя статті 10); держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11); громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (частина п'ята статті 53).

Положеннями абзаців третього — п'ятого частини першої статті 7 Закону встановлено нормативне регулювання, відповідно до якого особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини; особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу; особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

Аналізуючи приписи частини п'ятої статті 53 Конституції України та означені положення статті 7 Закону, Конституційний Суд України дійшов висновку, що «у Законі не лише відтворюється зміст і обсяг конституційного права на освіту мовою відповідної національної меншини, яке визначено у частині п'ятій

статті 53 Конституції України, а й передбачається його реалізація у двох формах: навчання рідною мовою (дошкільна і початкова) та вивчення рідної мови (на всіх рівнях загальної середньої освіти)». Проте у цьому висновку лишилися поза увагою питання освіти мовою корінного народу України та обґрунтованості різного обсягу прав у сфері освіти для національних меншин та корінних народів України, які необхідно було дослідити на підставі системного аналізу положень частини третьої статті 10, статті 11, частини п'ятої статті 53 Конституції України.

5. У приписах частини п'ятої статті 53 Основного Закону України застосовано поняття «навчання рідною мовою» та «вивчення рідної мови».

У статті 7 Закону на розвиток положень частини п'ятої статті 53 Конституції України встановлено позитивні обов'язки держави щодо гарантування відповідно до закону громадянам, які належать до національних меншин України, прав у сфері освіти. При цьому у статті 7 Закону йдеться про «мову відповідного корінного народу», «мову відповідної національної меншини».

Приписи абзаців третього — п'ятого частини першої статті 7 Закону встановлюють для національних меншин та корінних народів України однаковий обсяг «вивчення відповідної мови» та різний обсяг «навчання відповідною мовою» (для національних меншин України навчання відповідною мовою здійснюється на етапі здобуття дошкільної та початкової освіти, а для корінних народів України — на етапі здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, тобто національні меншини України на відміну від корінних народів України позбавлені права на навчання відповідною мовою національної меншини у процесі здобуття загальної середньої освіти). Крім того, аналіз вказаних положень Закону дає можливість зробити висновок, що держава для національних меншин та корінних народів України у процесі здобуття початкової освіти як одного з рівнів загальної середньої освіти передбачила одночасно як «навчання відповідною мовою», так і «вивчення відповідної мови».

З огляду на зазначене та враховуючи частину п'яту статті 53 Конституції України, у якій ужито сполучник «чи», вважаю, що у Рішенні Конституційний Суд України мав з'ясувати зміст понять «навчання рідною мовою» і «вивчення рідної мови» та яким чином вони співвідносяться між собою.

6. У останньому абзаці пункту 4 Рішення Конституційний Суд України підсумував, що «Закон не суперечить вимогам статей 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 92 Конституції України».

Водночас будь-якого аналізу щодо відповідності Закону приписам статті 9 Основного Закону України у Рішенні взагалі здійснено не було, що не дає підстав стверджувати про його обґрунтованість у цій частині.

7. Таким чином, вважаю, що з метою ухвалення Рішення, яке відповідало б засадам діяльності Конституційного Суду України, зокрема повноти та всебічного розгляду справи, обґрунтованості рішення, Конституційний Суд України насамперед мав би:

1) дослідити положення статті 7 Закону через призму співставлення запровадженого нормативного регулювання з позитивними обов'язками держави щодо гарантування вільного розвитку, використання і захисту мов національних меншин України, а також сприяння розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України;

2) порівняти конституційно-правовий статус корінних народів та національних меншин України в аспекті конституційної допустимості встановлення їм різного обсягу прав на навчання рідною мовою, при цьому з'ясувавши зміст понять «навчання рідною мовою» і «вивчення рідної мови» та їх співвідношення;

3) дослідити питання щодо відповідності оспорюваних положень Закону статті 9 Конституції України і тільки після цього робити висновок про їх відповідність чи невідповідність вказаній статті Основного Закону України.

8. Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України фактично розглянув питання, які у конституційному поданні не порушувались, зосередившись не на дотриманні прав національних меншин та корінних народів України у сфері освіти (мови освіти), а на питаннях функціонування державної мови, на підставі чого дійшов передчасного висновку про відповідність Конституції України (конституційність) Закону.

**Суддя
Конституційного Суду України**

Н. К. ШАПТАЛА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України

м. Київ
4 вересня 2019 року
№ 6-р(II)/2019

Справа № 3-425/2018(6960/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуєчого, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Запорожця** Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володимировича — доповідача, **Лемака** Василя Васильовича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України.

Заслухавши суддю-доповідача Касмініна О. В. та дослідивши матеріали справи, у тому числі висловлене Державною службою України з питань праці, Міністерством соціальної політики України, Міністерством юстиції України, Верховним Судом, Українською Гельсінською спілкою з прав людини, а також науковцями Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національного університету «Одеська юридична академія», Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Донецького національного університету імені Василя Стуса, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Жабо Т. М. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Кон-

ституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс), відповідно до яких не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за пунктом 5 цієї статті), а також у період перебування працівника у відпустці; це правило не поширюється на випадок повної ліквідації підприємства, установи, організації.

Суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що висновок, викладений Верховним Судом в остаточному судовому рішенні у його справі, згідно з яким оспорювані положення Кодексу не поширюються на трудові правовідносини, які виникли на підставі трудового контракту, призводить до порушення його конституційних прав та погіршує умови праці працівників певних категорій.

Автор клопотання посилається на окремі положення Конституції України, законів України, а також наводить судові рішення, прийняті у його справі.

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

2.1. Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1 Конституції України).

Громадяни України 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 (частини перша, друга статті 24 Конституції України).

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

Статтею 46 Основного Закону України громадянам гарантується право на соціальний захист, що включає, зокрема, право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності (частина перша).

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України констатує, що всі трудові відносини повинні ґрунтуватися на принципах соціального захисту та рівності для всіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором, що, зокрема, має відображатись у встановленні вичерпного переліку умов та підстав припинення таких відносин.

2.2. Зміст права на працю, закріпленого положеннями частин першої і другої статті 43 Конституції України, крім вільного вибору праці, включає також відповідні гарантії реалізації цього права. Вільний вибір передбачає різноманітність умов праці, проте сталими (обов'язковими) є гарантії захисту працівника від незаконного звільнення за будь-яких умов праці.

Законодавством України визначено, що тимчасова непрацездатність — це непрацездатність особи внаслідок захворювання, травми або з інших причин, що не залежать від факту втрати працездатності (пологи, карантин, догляд за хворим тощо), яка має тимчасовий зворотний характер під впливом лікування та реабілітаційних заходів, триває до відновлення працездатності або встановлення групи інвалідності, а в разі інших причин — до закінчення причин відсторонення від роботи; тимчасова непрацездатність застрахованих осіб засвідчується листком непрацездатності (Положення про експертизу тимчасової непрацездатності, затверджене наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 квітня 2008 року № 189).

У статті 46 Конституції України передбачено, що громадяни мають право на соціальний захист, зокрема у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, тому для забезпечення конституційного права кожного на працю, встановленого статтею 43 Основного Закону України, повинні бути закріплені певні гарантії, а саме заборона на звільнення працівника з ініціативи власника в період тимчасової непрацездатності такого працівника.

Закріплення в Основному Законі України права громадян на соціальний захист сприяє виконанню обов'язку держави зі створення умов для реалізації громадянами права на працю, що корелюється з вимогами приписів Основного Закону України (частина друга статті 43) та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року (статті 16, 17), а заборона звільнення працівника з ініціативи власника у період перебування такого працівника у відпустці є такою, що забезпечує реалі-

зацію його конституційного права на відпочинок, закріпленого статтею 45 Конституції України.

З приписів Конституції України випливає, що незалежно від підстав виникнення трудових правовідносин держава зобов'язана створювати ефективні організаційно-правові механізми для реалізації трудових правовідносин на рівні закону, а відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод працівника.

3. Основним нормативно-правовим актом, який регулює трудові правовідносини в Україні, є Кодекс.

Згідно з положеннями частини третьої статті 40 Кодексу працівникові надаються гарантії захисту від звільнення з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності і родах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні), а також у період перебування працівника у відпустці. Тобто законодавство не допускає звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності та відпустки.

Автор клопотання вважає, що надання власнику або уповноваженому ним органу права звільняти працівника в день його перебування на лікарняному на підставі припинення строкового трудового контракту ставить такого працівника в нерівні умови порівняно з іншими працівниками, трудові правовідносини яких не врегульовані контрактом, та призводить до порушення гарантій захисту від незаконного звільнення.

Конституційний Суд України, дослідивши матеріали конституційної скарги, дійшов такого висновку.

Згідно з Кодексом контракт — це особлива форма трудового договору, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін; сфера застосування контракту визначається законами України (частина третя статті 21).

Конституційний Суд України у Рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 визначив сферу укладення контракту, вказавши, що

виходячи зі змісту частини третьої статті 21 Кодексу «трудові контракти можуть укладатись у випадках, передбачених як законами, так і постановами Верховної Ради України, указами Президента України, декретами та постановами Кабінету Міністрів України, прийнятими в межах їх повноважень. Нормативні акти Президента України як глави держави (стаття 102 Конституції України) і Кабінету Міністрів України як вишого органу у системі органів виконавчої влади (стаття 113 Конституції України) обов'язкові до виконання на території держави (статті 106 і 117 Конституції України), вони встановлюють загальнообов'язкові правила, мають універсальний характер і є складовою частиною законодавства України» (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини).

Істотними умовами укладення контракту є передбачення строку його дії, підстав його припинення чи розірвання. Таким чином, контракт укладається на строк, який встановлюється за погодженням сторін та містить чітке зазначення, коли розпочинається строк дії контракту та коли він закінчується.

Проте наведене не може бути підставою для незастосування до працівників, які працюють відповідно до укладеного контракту, положень частини третьої статті 40 Кодексу, і такі працівники не можуть бути звільнені в день тимчасової непрацездатності або в період перебування у відпустці, оскільки це зумовить нерівність та дискримінацію цієї категорії працівників, ускладнить їх становище та знизить реальність гарантій трудових прав громадян, встановлених Конституцією і законами України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 зазначено, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статтях 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 14), Протоколі № 12 до цієї Конвенції (статті 1), ратифікованих Україною, та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статтях 1, 2, 7); гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових

за змістом та обсягом прав і свобод (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

У § 49 Рішення у справі «Пічкур проти України» від 7 листопада 2013 року Європейський суд з прав людини акцентував увагу на тому, що відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною метою.

Конституційний Суд України вказував, що мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі працівників повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими (абзац сьомий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004).

З огляду на це Конституційний Суд України зазначає, що не може бути дискримінації у реалізації працівниками трудових прав. Порушення їх рівності у трудових правах та гарантіях є недопустимим, а будь-яке обмеження повинне мати об'єктивне та розумне обґрунтування і здійснюватись з урахуванням та дотриманням приписів Конституції України та міжнародних правових актів.

Положеннями частини третьої статті 40 Кодексу закріплені гарантії захисту працівника від незаконного звільнення, що є спеціальними вимогами законодавства, які мають бути реалізовані роботодавцем для дотримання трудового законодавства. Однією з таких гарантій є, зокрема, сформульована у законодавстві заборона роботодавцю звільняти працівника, який працює за трудовим договором і на момент звільнення є тимчасово непрацездатним або перебуває у відпустці. Отже, нерозповсюдження такої вимоги на трудові правовідносини за контрактом є порушенням гарантій захисту працівників від незаконного звільнення та ставить їх у нерівні умови порівняно з працівниками інших категорій.

Конституційний Суд України у Рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 вказав, що «умови контракту, які погіршують становище працівника порівняно з чинним законодавством, угодами і колективним договором, вважаються недійсними (стаття 9 Кодексу законів про працю України)» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини).

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини третьої статті 40 Кодексу є такими, що поширюються на усі трудові правовідносини та не суперечать Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України.

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

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

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine of September 4, 2019 No. 6-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaint of Tetiana Zhabo regarding the conformity of the provisions of Article 40.3 of the Labour Code of Ukraine with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Tetiana Zhabo, a citizen of Ukraine, appealed to the Constitutional Court with a complaint requesting verification of compliance with the Constitution (constitutionality) of the provisions of Article 40.3 of the Labour Code of Ukraine (hereinafter – the Code), according to which dismissal of the employee on the initiative of the owner or the body authorised by him/her shall not be allowed within the period of his/her temporary disability (except for dismissal according to clause 5 of this Article), as well as within the period of his/her vacation; this rule shall not apply to cases of full liquidation of enterprise, institution or organisation.

The subject of the right to constitutional complaint considers that the opinion of the Supreme Court provided in the final court decision in her case, according to which the disputed provisions of the Code do not apply to labour relationships arising on the basis of a labour contract, leads to the violation of her constitutional rights and worsens the working conditions of workers of specific categories.

The Constitutional Court states that all labour relations should be based on the principles of social protection and equality for all enterprises, institutions, organisations irrespective of the form of ownership, type of activity and sectoral affiliation, as well as for persons working under a labour contract, which in particular should be reflected in establishing an exhaustive list of conditions and grounds for termination of such relationships.

The Constitution prescribes that regardless of the grounds for the emergence of labour relations, the state is obliged to create effective organisational and legal mechanisms for the implementation of labour relations at the level of law, and the lack of such mechanisms negates the essence of the constitutional rights and freedoms of the employee.

According to the Code, a contract is a special form of labour agreement in which its validity period, rights, liabilities and responsibilities of the parties (including the material one), conditions of material security and organisation of employee's work, conditions of termination of the contract, including pre-time, may be determined as agreed upon by the parties. The scope of application of the contract shall be determined by laws (Article 21.3).

The essential conditions for the conclusion of the contract are its validity period, the grounds for its suspension or termination. Thus, the contract is concluded for a period that is agreed upon by the parties and contains a clear indication when the contract begins and when it expires.

Yet, the above may not be the grounds for non-application of Article 40.3 to employees who work under a contract, and such employees cannot be dismissed on the day of temporary disability, as well as within the period of vacation, since it will cause inequality and discrimination of this category of employees, complicate their situation and reduce the reality of the guarantees of citizens' labour rights established by the Constitution and laws.

The Constitutional Court notes that there can be no discrimination in the exercise of labour rights by employees. Violation of their equality in labour rights and guarantees is inadmissible, and any restriction must have an objective and reasonable justification and must be carried out in accordance with the provisions of the Constitution and international legal acts.

The provisions of Article 40.3 of the Code provide for the safeguards to protect an employee from unlawful dismissal, which are special requirements of the legislation which must be implemented by the employer to comply with labour law. One of such guarantees is, in particular, a legislatively stipulated prohibition for an employer to dismiss an employee who works under an employment contract within the period of his/her temporary disability, as well as during vacation. Therefore, non-extending such a requirement to labour relationships under a contract is a violation of the safeguards to protect employees from illegal dismissal and puts them into unequal conditions as compared to employees of other categories.

The Constitutional Court concluded that the provisions of Article 40.3 of the Code are such that apply to all employment relationships and do not contravene the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 40.3 of the Labour Code of Ukraine as conforming to the Constitution (constitutional).

References:

- Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:
No. 12-rp/98 of July 9, 1998;
- No. 14-rp/2004 of July 7, 2004;
- No. 9-rp/2012 of April 12, 2012.

The International Covenant on Civil and Political Rights (1966).
Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental
Freedoms (1950).

Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human
Rights and Fundamental Freedoms.

Universal Declaration of Human Rights (1948).

Judgment of the European Court of Human Rights in case of
Pichkur v. Ukraine of 7 November 2013.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko
expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини третьої статті 40
Кодексу законів про працю України**

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019 (далі – Рішення) визнано такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України (далі – Кодекс).

Погоджуючись із резолютивною частиною Рішення, маю ряд зауважень стосовно його мотивувальної частини. У зв'язку з чим на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Щодо «офіційного» тлумачення у Рішенні оспорюваних положень Кодексу

Конституція України (статті 150, 151, 151¹) не наділяє Конституційний Суд України (далі – Суд) повноваженнями щодо «офіційного» тлумачення законів України, у тому числі у справах за конституційними скаргами.

Як вбачається зі статті 151¹ Основного Закону України, Суд вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Із позицій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) (далі – Комісія) зрозуміло, що ця конституційна норма не визначає повної конституційної скарги, а тому заявник не може стверджувати, що індивідуальний акт порушує його права, виходячи із неконституційного тлумачення і застосування оскарженого закону, якщо закон не буде оскар-

жений як неконституційний; предметом рішення Суду повинна бути конституційність самого закону¹.

Отже, суб'єкт права на конституційну скаргу може подати до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), а результатом ухваленого Судом рішення у справі за конституційною скаргою є визнання закону України (його окремих положень) таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), або навпаки, таким, що не відповідає Основному Закону України (є неконституційним).

Водночас згідно з положеннями частини третьої статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Суд вказує на це у резолютивній частині рішення. Тобто Суд має спеціальне повноваження, яке надане йому саме у справах за конституційними скаргами, що обумовлено насамперед необхідністю посилення ефективності інституту конституційної скарги у випадках, коли порушено конституційні права і свободи не законом (його окремими положеннями), а внаслідок ухвалення судових рішень, в яких застосовано цей закон (його окремі положення). Підтвердженням цього є також позиція Комісії стосовно згаданого спеціального повноваження Суду, яка полягає у тому, що такий підхід у вирішенні цього питання може допомогти людині досягти справедливості й у разі, коли не закон є неконституційним, а Суд виявляє застосування його судом у спосіб, що не відповідає Конституції України. Утім Комісія звертає увагу, якщо особа оскаржує правове положення, повністю усвідомлюючи його конституційність, лише з метою дозволити Суду встановити неконституційний спосіб застосування закону, то ця проблема може бути вирішена цим судом при розгляді питання про прийнятність справи².

¹ Пункт 35 Висновку щодо Проекту закону Про Конституційний Суд України від 12 грудня 2016 року № 879/2016. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/870_2016_2016_12_12.pdf.

² Пункти 42, 45 Висновку щодо Проекту закону Про Конституційний Суд України від 12 грудня 2016 року № 879/2016. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/870_2016_2016_12_12.pdf.

У пункті 1 резолютивної частини Рішення положення частини третьої статті 40 Кодексу визнано такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), проте аналіз мотивації Суду щодо цього переконливо свідчить про те, що сформульована у мотивувальній частині Рішення юридична позиція стосовно розуміння змісту цих положень є фактично «офіційним» тлумаченням. Так, Суд у пункті 3 мотивувальної частини Рішення вказав, що контракт укладається на строк, який встановлюється за погодженням сторін та містить чітке зазначення, коли розпочинається строк дії контракту та коли він закінчується; проте наведене не може бути підставою для незастосування до працівників, які працюють відповідно до укладеного контракту, положень частини третьої статті 40 Кодексу, і такі працівники не можуть бути звільнені в день тимчасової непрацездатності або в період перебування у відпустці, оскільки це зумовить нерівність та дискримінацію цієї категорії працівників, ускладнить їх становище та знизить реальність гарантій трудових прав громадян, встановлених Конституцією і законами України; положення частини третьої статті 40 Кодексу є такими, що поширюються на усі трудові правовідносини та не суперечать Конституції України.

Ці висновки не можна вважати результатом оцінки Судом за критеріями конституційності способу тлумачення оспорюваних положень Кодексу Верховним Судом у справі Жабо Т. М., що загалом допускається з огляду на положення частини третьої статті 89 Закону. Водночас у Рішенні немає згадки про зазначене положення Закону. Суд може вказати у своєму рішенні, якщо, звісно, є підстави для цього, що суд скористався неконституційним способом тлумачення оспорюваних положень закону у відповідній справі, однак виключно в аспекті оцінки такого способу на відповідність принципам та цінностям Конституції України. Надання ж Судом цим положенням власного розуміння виходить за межі його повноважень і може спричинити конфліктні ситуації у подальшій практиці судів. Більше того, такі наслідки може мати і «офіційне» тлумачення у Рішенні положень частини третьої статті 40 Кодексу, які, як вбачається, за позицією Суду нині не дозволять звільнення працівника у період його тимчасової непрацездатності чи перебування у відпустці в жодному разі, навіть якщо той самостійно виявить бажання стосовно такого звільнення.

До того ж аналіз конституційної скарги Жабо Т. М. свідчить, що, порушуючи питання щодо конституційності положень ча-

стини третьої статті 40 Кодексу, автор клопотання посилається на положення частини третьої статті 89 Закону та фактично просить перевірити «правильність застосування» Верховним Судом частини третьої статті 40 Кодексу «в частині непоширення її приписів на трудові правовідносини, які виникли внаслідок трудового контракту та чи повинні застосовуватися до цих правовідносин рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України».

Таким чином, Рішення ухвалене внаслідок здійснення Судом повноваження, яке не передбачене на конституційному рівні, а сам Суд розширив критерії прийнятності конституційної скарги, допустивши до розгляду таку скаргу, яка ґрунтувалася насамперед на переконанні суб'єкта права на конституційну скаргу у тому, що Верховний Суд застосував оспорювані положення Кодексу, витлумачивши їх у спосіб, який не відповідає Конституції України.

2. Щодо мотивації у Рішенні конституційності оспорюваних положень Кодексу

2.1. Як вбачається з підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення, Суд, враховуючи, що Україна є соціальною і правовою державою, та конституційний принцип рівності (стаття 1, частини перша, друга статті 24 Конституції України), конституційні права на працю та соціальний захист (частини перша, друга, шоста статті 43, частина перша статті 46 Конституції України), констатував, що «всі трудові відносини повинні ґрунтуватися на принципах соціального захисту та рівності для всіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором, що, зокрема, має відображатись у встановленні вичерпного переліку умов та підстав припинення таких відносин».

Такі твердження Суду, окрім посилань на зазначені статті Конституції України, не підкріплені жодним іншим аргументом, а формулювання їх є, як мінімум, некоректним, оскільки фактично означає абсолютизацію принципів соціального захисту для усіх трудових відносин. Суд завжди зважено підходив до розгляду питань поширення принципів соціального захисту на різні сфери суспільного життя, зазначаючи, що передбачені законами України соціально-економічні права не є абсолютними, механізм їх реалізації може бути змінений державою, зокрема, через не-

можливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів особи і суспільства (абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Некоректною у зазначеному твердженні Суду є також його вказівка стосовно того, що усі трудові відносини ґрунтуються на «... рівності для всіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності». Така вказівка не притаманна практиці Суду в аспекті розуміння принципу рівності, тому що відповідно до частини першої статті 24 Основного Закону України саме громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Крім того, у статті 2¹ Кодексу визначено рівність трудових прав громадян України.

До того ж у практиці Суду право на соціальний захист, визначене у статті 46 Конституції України, розглядалось у різних аспектах, у більшості випадків у зв'язку із недопущенням звуження прав різних категорій громадян на соціальні виплати, забезпечення права на достатній життєвий рівень, рівності прав на соціальний захист. Суд розглядав забезпечення конституційного права на соціальний захист в аспекті законодавчих обмежень, які позбавляли категорію осіб, які працюють за угодою, можливості отримання допомоги по безробіттю протягом певного періоду (Рішення від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009).

Конституційні права на соціальний захист та на працю можуть перетинатись у площині конституційної соціально-економічної проблематики, однак це не може означати їх отождення та поглинання одного права іншим.

Об'єктом конституційної скарги Жабо Т. М. є захист саме конституційного права на працю, яке відповідно до частини шостої статті 43 Основного Закону України включає гарантії захисту від незаконного звільнення, оскільки у цій скарзі йдеться про звільнення особи, яка працює за контрактом, у період тимчасової непрацездатності, якщо закінчився строк контракту.

Отже, у Рішенні хибно зміщений акцент на системний зв'язок конституційних прав на соціальний захист та на працю з метою обґрунтування поширення оспорюваних положень Кодексу на усі трудові правовідносини, а також зроблені некоректні висновки щодо розуміння правових принципів.

2.2. Мотивація Суду щодо конституційності оспорюваних положень Кодексу в аспекті дотримання принципу рівності та

недопустимості дискримінації особи видається неповною та викривленою.

Суд у Рішенні, враховуючи міжнародні стандарти та власну практику щодо розуміння принципів рівності та недискримінації, зазначає, що не може бути дискримінації у реалізації працівниками трудових прав; порушення їх рівності у трудових правах та гарантіях є недопустимим, а будь-яке обмеження повинне мати об'єктивне та розумне обґрунтування і здійснюватись з урахуванням та дотриманням приписів Конституції України та міжнародних правових актів. Проте оцінити зміст оспорюваних положень Кодексу з огляду на вказані критерії Суд у Рішенні не спромігся, що можна стверджувати, враховуючи таке.

У статті 1 Конвенції Міжнародної організації праці № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 року визначено термін «дискримінація», однак за змістом цієї статті будь-яке розрізнення, недопущення або перевага відносно певної роботи, що ґрунтується на її специфічних вимогах, дискримінацією не вважається¹. За такою логікою варто розрізняти умови роботи осіб за контрактом і безстроковим трудовим договором, оскільки ці особи *a priori* не можуть перебувати у однаковому правовому статусі з самого початку виникнення трудових правовідносин зважаючи на строковий характер контракту.

Більше того, в абзаці шостому пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 вказано, що контракт як особлива форма трудового договору повинен спрямовуватися на створення умов для виявлення ініціативності та ефективності працівника при виконанні покладених на нього трудових функцій з урахуванням його індивідуальних здібностей і професійних навичок та передбачати його юридичний та соціальний захист; водночас контракт може встановлювати низку умов, які одночасно обмежують певні трудові права працівника та надають йому певні привілеї, не передбачені законодавством.

Положеннями частини третьої статті 40 Кодексу передбачено, що не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за пунктом 5 цієї статті), а також у період перебування працівника у відпустці; це правило не поширюється на випадок повної ліквідації підприємства,

¹ Конвенція Міжнародної організації праці № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161.

установи, організації. Навіть буквальне читання цих положень Кодексу дає можливість стверджувати, що:

– по-перше, встановлюється спеціальна законодавча гарантія, яка має запобігти звільненню працівника в період його тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці саме з ініціативи роботодавця;

– по-друге, є лише два виключення із цієї гарантії, передбачені у наведених положеннях;

– по-третє, не встановлюється обмежень чи заборон щодо застосування цих гарантій до усіх трудових правовідносин, якщо йдеться про ситуацію, коли особа звільняється з ініціативи роботодавця.

У зв'язку з цим доцільно звернути увагу на Конвенцію Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року, у якій передбачено, зокрема, що тимчасова відсутність на роботі у зв'язку з хворобою або травмою не є законною підставою для звільнення; водночас ця конвенція дозволяє членам організації вилучити зі сфери застосування всіх або деяких її положень такі категорії осіб, які працюють за наймом, зокрема працівників, найнятих за договором про найняття на певний термін чи для виконання певної роботи¹.

Тобто оспорювані положення Кодексу не лише містять гарантію недопущення незаконного звільнення працівника з ініціативи власника, яка відповідає наведеним міжнародним стандартам, а й посилюють по відношенню до цих стандартів захист тих працівників, які працюють за контрактом, оскільки не передбачають особливостей стосовно можливості їх звільнення з ініціативи власника у період тимчасової непрацездатності чи перебування у відпустці.

Разом з тим припинення трудового договору з працівником у період його тимчасової непрацездатності чи перебування у відпустці внаслідок закінчення строку контракту відповідно до пункту 2 частини першої статті 36 Кодексу не можна розцінювати як звільнення цього працівника з ініціативи роботодавця. Закінчення строку контракту перебуває поза суб'єктивною волею роботодавця і не може бути наслідком його неправомірного втручання у трудові права працівника, а сам працівник погоджу-

¹ Конвенція Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_005.

вався на укладення контракту на певний строк, а тому не можна стверджувати, що закінчення цього строку не є його волею. З огляду на викладене можна стверджувати, що є обґрунтованим і розумним непоширення оспорюваних положень Кодексу на осіб, які працюють за контрактом, у разі закінчення строку цього контракту, оскільки не йдеться про можливість неправомірного звільнення цих осіб з ініціативи роботодавця, тому і не виникає питання про їх дискримінацію порівняно з особами, що працюють за безстроковим трудовим договором.

Таким чином, положення частини третьої статті 40 Кодексу спрямовані на виконання вимог частини шостої статті 43 Конституції України щодо гарантування захисту від незаконного звільнення працівників у ситуації, коли можуть бути зловживання з боку роботодавця, а відтак, ці положення не суперечать Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень статті 151²
Конституції України

м. Київ
2 грудня 2019 року
№ 11-р/2019

Справа № 1-182/2019(4165/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни — доповідача, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Філюка** Петра Тодосьовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України, відповідно до яких рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Народні депутати України зазначають, що потреба в офіційному тлумаченні положень статті 151² Конституції України спричинена їх юридичною невизначеністю, оскільки у статті 150

Конституції України в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401) «чітко й недвозначно йшлося про неможливість оскарження лише рішень Конституційного Суду України, прийнятих за наслідками вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) певних правових актів та щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України». Проте, доповнивши Конституцію України статтею 151² і змінивши частину другу її статті 150, законодавець прямо не вказав переліку рішень, які не можуть бути оскаржені.

Автори клопотання просять дати офіційне тлумачення положень статті 151² Конституції України в контексті такого питання: «які саме рішення Конституційного Суду України не можуть бути оскаржені: будь-які рішення, що їх приймає Конституційний Суд України на своїх засіданнях, в тому числі у формі постанов на спеціальних пленарних засіданнях, зокрема, з питань обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання або утримування під вартою чи арештом судді Конституційного Суду України, ухвалення рішення про звільнення судді Конституційного Суду України з посади; чи лише рішення з питань, пов'язаних із здійсненням конституційного провадження за наслідками розгляду справ за конституційними поданнями, конституційними зверненнями та конституційними скаргами».

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

2.1. Україна є демократична, правова держава (стаття 1 Конституції України); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8 Основного Закону України); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Конституцією України визначено, що Конституційний Суд України є незалежним, самостійним органом з виключними конституційними повноваженнями. Конституційний Суд Украї-

ни як орган конституційної юрисдикції посідає особливе місце в системі органів державної влади, виконуючи специфічну функцію — здійснення конституційного контролю з метою забезпечення верховенства Конституції України.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України; діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 147 Конституції України).

Відповідно до статті 150 Основного Закону України до повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим);

2) офіційне тлумачення Конституції України (за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим);

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України.

До інших повноважень Конституційного Суду України, про які йдеться у пункті 3 частини першої статті 150 Основного Закону України, Конституція України відносить:

— надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (пункт 28 частини першої статті 85);

— надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент (рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її

конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України) (частина шоста статті 111);

— вирішення за зверненням Президента України питання щодо конституційності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина друга статті 137);

— надання за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 151);

— надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (частина друга статті 151);

— надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частина третя статті 151);

— вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи (стаття 151¹);

— надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159).

Відповідно до Основного Закону України Конституційний Суд України також вирішує питання щодо обрання на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Голови Конституційного Суду України (частина восьма статті 148), надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (частина третя статті 149), а також ухвалює рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України щонайменше двома третинами від його конституційного складу (частина третя статті 149¹).

Конституційний Суд України зазначає, що в Основному Законі України передбачено здійснення Конституційним Су-

дом України його виключних конституційних повноважень з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, а також актів з питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України та реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України (обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України).

2.2. Згідно зі статтею 151² Конституції України рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Обов'язковість, остаточність та неможливість оскарження ухвалених Конституційним Судом України актів за наслідками розгляду справ пов'язані з виключними повноваженнями органу конституційної юрисдикції.

Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях зазначав, що перерозподіл конституційної компетенції є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України відповідно до розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп); винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 4 резолютивної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп); зміна визначених Конституцією України повноважень Конституційного Суду України може здійснюватися лише шляхом внесення змін до Конституції України (абзац дев'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008).

Наведене вказує на беззаперечність рішень (актів незалежно від форми) Конституційного Суду України за наслідками конституційних проваджень, неможливість їх зміни чи скасування в частині або в цілому. Незгода з такими рішеннями (актами) не дозволяє жодному органу публічної влади ставити під сумнів їх зміст. Недодержання цих вимог є посяганням на передбачені частиною другою статті 147 Конституції України, зокрема, такі засади діяльності Конституційного Суду України, як незалежність та обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків.

Конституційний Суд України зазначає, що положення розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України, які мають системний і взаємопов'язаний характер, не конкретизують форм (видів) актів для вирішення усіх питань, які належать до виключних повноважень Конституційного Суду України.

Нормами статті 151 Конституції України, яка міститься у цьому розділі, а також положеннями статті 159 Конституції України визначено лише випадки, коли Конституційний Суд України ухвалює рішення у формі висновку (надає висновок).

Водночас Конституція України не вказує, у яких випадках при реалізації його інших виключних конституційних повноважень Конституційний Суд України ухвалює «рішення». Це дозволяє констатувати, що термін «рішення», який застосовується у статті 151² Конституції України, є загальним (родовим) поняттям, яке охоплює всі інші акти, окрім таких, як «висновки», що їх ухвалює Конституційний Суд України з питань його виключних конституційних повноважень.

Крім зазначеного, це підтверджується тим, що, по-перше, рішення як вид актів Конституційного Суду України не пов'язані виключно з реалізацією Конституційним Судом України повноважень, передбачених пунктами 1, 2 частини першої статті 150 Конституції України (вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших відповідних актів; офіційне тлумачення Конституції України), як це мало місце за статтею 150 Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401; по-друге, про такий вид акта, як «рішення» Конституційного Суду України, йдеться у положеннях Конституції України, які регламентують вирішення питань, не пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження (частина третя статті 149¹ Конституції України).

2.3. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово висловлював юридичні позиції щодо обов'язковості рішень, висновків Конституційного Суду України, ухвалених ним з питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження (за наслідками розгляду справ), остаточності та неможливості їх оскарження, зокрема:

— висновок Конституційного Суду України матиме значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та стабільності Конституції України тільки за умови його обов'язковості для Верховної Ради України (абзац дев'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 9 червня 1998 року № 8-рп/98);

— рішення Конституційного Суду України незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні, є обов'язковими до виконання на всій території України; органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними; рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади; обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів; додаткове визначення у рішеннях, висновках Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання (абзаци другий, третій, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000);

— закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення Конституційного Суду України є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені»; повторне запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (абзац другий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016).

Слід зазначити, що такі юридичні позиції Конституційний Суд України висловлював на підставі положень статті 150 Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401, яка встановлювала, що обов'язковими до виконання на території України, остаточними і такими, що не можуть бути оскаржені, є рішення Конституційного Суду України, ухвалені ним з питань, передбачених цією статтею. У зазначеній статті Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401 передбачалось, що до повноважень Конституційного Суду України належить: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Ка-

бінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Законом № 1401 було викладено у новій редакції частину другу статті 150 Конституції України і доповнено Конституцію України статтею 151², яка встановила, що «рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені».

Конституційний Суд України у Висновку 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 зазначив, що норма статті 151² Конституції України «рівною мірою поширює характеристики обов'язковості, остаточності та неоскаржуваності на рішення та висновки Конституційного Суду України, що узгоджується із принципом обов'язковості ухвалених Конституційним Судом України рішень і висновків, який визначається у статті 147 Основного Закону України» (абзац третій підпункту 3.21 пункту 3 мотивувальної частини).

Досліджуючи порушені у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що стаття 151² Конституції України не встановлює, що обов'язковими, остаточними і такими, що не можуть бути оскаржені, є лише рішення Конституційного Суду України, ухвалені з питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження. За змістом вказаної та інших статей розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України такими є усі рішення Конституційного Суду України, ухвалені ним з питань, які належать до його виключних конституційних повноважень.

2.4. Конституційний Суд України виходить із того, що принцип незалежності Конституційного Суду України полягає у самостійному та без будь-якого стороннього впливу здійсненні органом конституційної юрисдикції своїх повноважень та нерозривно пов'язаний з конституційно-правовими гарантіями незалежності суддів Конституційного Суду України.

Так, стаття 149 Основного Закону України визначає, що незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України (частина перша); вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється (частина друга); суддю Конституційного

Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта); держава забезпечує особисту безпеку судді Конституційного Суду України та членів його сім'ї (частина п'ята).

Незалежність суддів Конституційного Суду України також забезпечується особливим порядком їх призначення на посади, звільнення з посад та припинення повноважень. Без згоди Конституційного Суду України суддю Конституційного Суду України не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (частина третя статті 149 Конституції України). Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Конституційний Суд України ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу (частина третя статті 149¹ Конституції України).

Конституцією України до повноважень Конституційного Суду України також віднесено обрання Конституційним Судом України на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі свого складу Голови Конституційного Суду України шляхом таємного голосування (частина восьма статті 148 Основного Закону України).

Аналізуючи положення частини восьмої статті 148, частини третьої статті 149, частини третьої статті 149¹ Основного Закону України у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 147 Конституції України, згідно з якими одним з принципів діяльності Конституційного Суду України є обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків, Конституційний Суд України зазначає, що рішення, ухвалені ним у межах виключних конституційних повноважень, є обов'язковими для усіх органів публічної влади, їх посадових осіб. Конституція України не наділяє будь-який інший орган публічної влади повноваженнями щодо обрання Голови Конституційного Суду України, позбавлення судді Конституційного Суду України недоторканності та звільнення його з посади, а також не встановлює можливості делегувати повноваження іншим органам публічної влади.

Отже, обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування під вартою чи арештом до винесення обвинуваль-

ного вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України з підстав, передбачених частиною другою статті 149¹ Конституції України, належить до повноважень Конституційного Суду України як єдиного уповноваженого Основним Законом України органу на прийняття рішень із зазначених питань. Рішення органу конституційної юрисдикції безвідносно до їх юридичної форми є результатом реалізації Конституційним Судом України виключних конституційних повноважень, тому вони є обов'язковими і не можуть бути оскаржені.

Викладене дає підстави для висновку, що відповідно до приписів статті 151² Конституції України не можуть бути оскаржені будь-які рішення Конституційного Суду України незалежно від їх юридичної форми (виду), ухвалені ним як з питань, пов'язаних зі здійсненням ним конституційного провадження, так і питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України та реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України. Це зумовлюється особливим конституційним статусом Конституційного Суду України, юридичною природою його рішень, а також надзвичайною важливістю покладених на нього функцій та завдань, пов'язаних із забезпеченням верховенства Конституції України.

Однак Конституційний Суд України може переглянути індивідуальні акти, ухвалені ним з підстав, передбачених частиною другою статті 149¹ Конституції України. Такий перегляд має здійснюватися з дотриманням вимог, встановлених частиною третьою статті 149¹ Конституції України для ухвалення таких актів.

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

в и р і ш и в:

1. В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення статті 151² Конституції України слід розуміти так, що рішення Конституційного Суду України безвідносно до їх юридичної форми, ухвалені з питань його виключних конституційних повноважень, не можуть бути оскаржені.

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».

КОСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 2, 2019 No. 11-r/2019 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies of Ukraine concerning the official interpretation of the provisions of Article 151² of the Constitution of Ukraine

Subject of the right to constitutional petition — 49 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court for the official interpretation of the provisions of Article 151² of the Constitution, which stipulate that the decisions and opinions adopted by the Constitutional Court are binding, final and may not be challenged.

The People's Deputies state that the need for official interpretation of the provisions of Article 151² of the Constitution is caused by their legal uncertainty.

Pursuant to Article 150 of the Basic Law, the powers of the Constitutional Court include:

— deciding on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of:

laws and other legal acts of the Verkhovna Rada of Ukraine; acts of the President of Ukraine; acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine; legal acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea;

— official interpretation of the Constitution of Ukraine;

— exercising other powers defined by the Constitution of Ukraine; providing an opinion on violation of the Constitution or laws by the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea; deciding upon the request of the President on the constitutionality of normative legal acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea; providing opinions on compliance with the Constitution of Ukraine of international treaties of Ukraine that are in effect, or the international treaties submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine for granting agreement on their binding nature; providing opinions on compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of

questions that are proposed to be put for the all-Ukrainian referendum upon people's initiative; providing opinion on the observance of the constitutional procedure of investigation and consideration of the case on removing the President of Ukraine from office by impeachment procedure; deciding on compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of a law of Ukraine upon constitutional complaint of an individual; providing opinion on the conformity of the draft law on introducing amendments to the Constitution to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution; deciding on the election of the Chairman of the Constitutional Court at a special plenary session of the Constitutional Court, granting consent to the detention of a judge of the Constitutional Court or holding in custody or arrest pending a conviction by a court, except for the detention of a judge during or immediately after committing grave or particularly grave crime; adopting a decision to dismiss a judge of the Constitutional Court.

The Constitutional Court notes that the Basic Law envisages the exercise by the Constitutional Court of its exclusive constitutional powers on adoption of acts concerning the implementation of constitutional proceedings, as well as acts on ensuring the proper organisation of the activities of the Constitutional Court of Ukraine and the implementation of the constitutional and legal guarantees of independence and inviolability of the judges of the Constitutional Court.

The Constitution does not specify in which cases, in the exercise of other exclusive constitutional powers, the Constitutional Court adopts «decisions». This allows to state that the term «decision», applied in Article 151² of the Constitution, is a general (generic) concept that covers all other acts except such as «opinions» adopted by the Constitutional Court upon the issues of its exclusive constitutional powers.

In examining the issues raised in the constitutional petition, the Constitutional Court notes that Article 151² of the Constitution does not establish that only decisions of the Constitutional Court, adopted on matters concerning implementation of constitutional proceedings are binding, final and may not be challenged.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the principle of independence of the Constitutional Court of Ukraine means the exercise by the body of constitutional jurisdiction of its powers independently and without any external influence and is inextricably linked to the constitutional and legal guarantees of independence of judges of the Constitutional Court of Ukraine.

Election of the Chairman of the Constitutional Court, granting consent to the detention of a judge of the Constitutional Court or holding in custody or arrest pending a conviction by a court, dismissal from office of a judge of the Constitutional Court on the grounds stipulated in Article 149¹.2 of the Constitution, are the powers of the Constitutional Court as the sole body authorised by the Basic Law to adopt the decisions on these matters. The decisions of the body of constitutional jurisdiction, regardless of their legal form, are the result of the Constitutional Court's exercise of its exclusive constitutional powers, therefore they are binding and may not be challenged.

Thus, no decisions of the Constitutional Court may be challenged, regardless of their legal form (type), adopted by it both on matters related to the implementation of constitutional proceedings and those related to ensuring the proper organisation of the activities of the Constitutional Court and the implementation of the constitutional and legal guarantees of independence and inviolability of judges of the Constitutional Court. This is conditioned by the special constitutional status of the Constitutional Court, legal nature of its decisions, as well as extraordinary importance of the functions and tasks entrusted to it in ensuring the supremacy of the Constitution.

Yet the Constitutional Court may review the individual acts adopted by it on the grounds provided for in Article 149¹.2 of the Constitution. Such review shall be carried out in accordance with the requirements defined in Article 149¹.3 of the Constitution for the adoption of such acts.

Thus, the Constitutional Court held that in the aspect of the issue raised in the constitutional petition, the provisions of Article 151² of the Constitution should be understood as reading that decisions of the Constitutional Court, irrespective of their legal form, adopted on the issues of its exclusive constitutional powers, may not be challenged.

References:

- Decisions of the Constitutional Court:
No. 5-zp dated October 30, 1997;
No. 7-zp dated December 23, 1997;
No. 8-rp/98 dated June 9, 1998;
No. 15-rp/2000 dated December 14, 2000;
No. 13-rp/2008 dated June 26, 2008;
No. 4-rp/2016 dated June 8, 2016.
Opinion of the Constitutional Court:
No. 1-v/2016 dated January 20, 2016.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII

м. Київ
13 грудня 2019 року
№ 7-р(II)/2019

Справа № 3-209/2018(2413/18, 2807/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12) зі змінами.

Заслухавши суддів-доповідачів Городовенка В. В., Касмініна О. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Данилюк С. І., Литвиненко О. І. звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями розглянути питання

щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон), яким передбачено, що «умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України».

На думку авторів клопотань, вказане положення Закону звужує зміст та обсяг прав працівників прокуратури шляхом скасування підстав для перерахунку призначеної пенсії та наділяє Кабінет Міністрів України законодавчими повноваженнями, що призводить до порушення приписів Конституції України.

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8 Основного Закону України); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Основного Закону України).

Отже, органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої функції та завдання у спосіб та в межах своєї компетенції, передбачених Конституцією України.

2.2. В Основному Законі України встановлено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Згідно з приписами Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України; до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Відповідно до частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, основи

соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; судоустрій, судочинство, статус суддів; організація і діяльність прокуратури (пункти 6, 14).

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади; до його повноважень належить, зокрема, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової політики та політики у сфері соціального захисту; розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку України (частина перша статті 113, пункти 2, 3, 4 статті 116 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначав, що метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

2.3. Працівник прокуратури, який досяг передбаченого законом віку для припинення повноважень після здійснення професійної діяльності протягом визначеного строку, набуває право на отримання пенсії. Пенсійне забезпечення таких працівників здійснюється відповідно до статті 86 Закону.

Частина двадцята статті 86 Закону в первинній редакції передбачала низку підстав для перерахунку призначених пенсій. Проте згідно з чинною редакцією оспорюваного положення Закону умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури вже не врегульовуються Законом, а повноваження щодо їх визначення делеговано Кабінету Міністрів України. З огляду на це Конституційний Суд України, перевіряючи на відповідність Конституції України положення частини двадцятої статті 86 Закону, виходить із такого.

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

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 зазначив, що стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування та діяльності суддів, а також, зокрема, органів прокуратури, робота яких тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини).

Відповідно до частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України вважає за доцільне конкретизувати свою юридичну позицію, викладену в Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001, вказавши, що стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування потребує також сталого фінансування органів прокуратури, зокрема, належного соціального захисту їх працівників та осіб, які вийшли на пенсію. Потреба у належному соціальному захисті працівників органів прокуратури впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян.

Враховуючи міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури та юридичні позиції Конституційного Суду України, метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури з метою додержання принципу поділу влади та закріплення виключно на рівні закону питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури.

До повноважень Кабінету Міністрів України законодавець відніс право визначати умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури без закріплення на законодавчому рівні відповідних критеріїв, чим поставив у залежність фінансування пенсійного забезпечення прокурорів від виконавчої влади. Таке нормативне регулювання призводить до втручання виконавчої влади в діяльність органів прокуратури, а також до недотримання конституційної вимоги щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Конституційний Суд України констатує, що питання пенсійного забезпечення прокурорів, у тому числі умови та порядок перерахунку призначених їм пенсій, має визначати Верховна Рада України законом, а не Кабінет Міністрів України підзаконним актом.

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що «права делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади (у даному випадку Кабінету Міністрів України) Основним Законом України не передбачено. Таке делегування порушує вимоги Конституції України, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, а 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 6, частина друга статті 19 Основного Закону України). До аналогічних висновків Конституційний Суд України дійшов у рішеннях від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008, від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 травня 2010 року № 14-рп/2010).

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорюване положення Закону порушує конституційні засади поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, призводить до порушення регулювання основ соціального захисту прокурорів, оскільки за його змістом регулювання порядку перерахунку призначеної пенсії працівникам прокуратури має здійснюватися актом Кабінету Міністрів України, а не законом України. Отже, положення частини двадцятої статті 86 Закону суперечить статті 6, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України.

3. Керуючись частиною першою статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до якої Конституційний Суд України може встановити у своєму рішенні порядок і строки його виконання, Конституційний Суд України вважає за доцільне вказати такий порядок виконання цього Рішення до врегулювання Верховною Радою України вказаного питання на законодавчому рівні: частина двадцята статті 86 Закону не підлягає застосуванню з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення, натомість застосуванню підлягає частина двадцята статті 86 Закону в первинній редакції:

«20. Призначені працівникам прокуратури пенсії перераховуються у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорським працівникам на рівні умов та складових заробітної плати відпо-

відних категорій працівників, які проходять службу в органах і установах прокуратури на момент виникнення права на перерахунок. Перерахунок призначених пенсій проводиться з першого числа місяця, наступного за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть за собою зміну розміру пенсії. Якщо при цьому пенсіонер набув право на підвищення пенсії, різницю в пенсії за минулий час може бути виплачено йому не більш як за 12 місяців. Пенсія працюючим пенсіонерам перераховується також у зв'язку з призначенням на вищу посаду, збільшенням вислуги років, присвоєнням почесного звання або наукового ступеня та збільшенням розміру складових його заробітної плати в порядку, передбаченому частинами другою, третьою та четвертою цієї статті, при звільненні з роботи або за кожні два відпрацьовані роки.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, яким передбачено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України.

2. Положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Установити такий порядок виконання цього Рішення:

— частина двадцята статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами не підлягає застосуванню з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення;

— частина двадцята статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII підлягає застосуванню в первинній редакції:

«20. Призначені працівникам прокуратури пенсії перераховуються у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорським працівникам на рівні умов та складових заробітної плати відповідних категорій працівників, які проходять службу в органах і установах прокуратури на момент виникнення права на перерахунок. Перерахунок призначених пенсій проводиться з першого числа місяця, наступного за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть за собою зміну розміру пенсії. Якщо при цьому пенсіонер набув право на підвищення пенсії, різницю в пенсії за минулий час може бути виплачено йому не більш як за 12 місяців. Пенсія працюючим пенсіонерам перераховується також у зв'язку з призначенням на вищу посаду, збільшенням вислуги років, присвоєнням почесного звання або наукового ступеня та збільшенням розміру складових його заробітної плати в порядку, передбаченому частинами другою, третьою та четвертою цієї статті, при звільненні з роботи або за кожні два відпрацьовані роки».

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

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

ДРУГИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 13, 2019 No. 7-r(II)/2019 in the case upon the constitutional complaints of Stepan Ivanovych Danyliuk and Oleksii Ivanovych Lytvynenko on the conformity of Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office to the Constitution of Ukraine

Danyliuk S. I., Lytvynenko O. I. appealed to the Constitutional Court with the complaints to consider the conformity to the Constitution (constitutionality) of the provision of Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office (hereinafter referred to as the Law), which stipulates that «the terms and procedure for recalculation of pensions to the Public Prosecutor's Office employees shall be determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

According to the applicants, the said provision of the Law narrows the content and scope of the rights of the Public Prosecutor's Office employees by abolishing the grounds for recalculation of the assigned pension and grants the Cabinet of Ministers legislative powers, which leads to violation of the Constitution.

Public Prosecutor's Office employee who has attained the age, envisaged by the Law for termination of his/her powers after performing his/her professional activity for a specified period of time shall be entitled to pension. The pension of such employees is provided for in accordance with Article 86 of the Law.

Sustainable funding for the courts in order to create the proper conditions for their operation also requires the sustainable funding of bodies of Public Prosecutor's Office, in particular, adequate social protection of their employees and retired persons. The need for adequate social protection of the Public Prosecutor's Office employees stems from the nature of their official duties in relation to their performance of state functions, which guarantees independence of their activity in the effective judicial protection of citizens' rights.

The legislator attributed to the powers of the Cabinet of Ministers the right to determine the terms and procedure for recalculation of assigned pensions to Public Prosecutor's Office employees without fixing the relevant criteria at the legislative level, which made the funding of pensions of the Public Prosecutors' Office employees dependent on the executive power. Such normative regulation leads to interference of the executive power with the activity of the bodies of the Public Prosecutor's Office, as well as to the non-observance of the constitutional requirement to exercise the powers by the bodies of state power within the limits established by the Constitution and in accordance with the laws.

The Constitutional Court states that the issue of pension provision of prosecutors, including the terms and procedure for recalculation of the pensions assigned to them, should be determined by the Verkhovna Rada by law, not by the Cabinet of Ministers by subsidiary legislation.

The Constitutional Court held that the disputed provision of the Law violates the constitutional principles of the separation of state power in Ukraine into legislative, executive and judicial, leads to a violation of the regulation of the basics of social protection of prosecutors, since according to its content the regulation of the procedure for recalculation of the pensions, assigned to prosecutors, shall be implemented by the act of the Cabinet of Ministers, not by the law. Therefore, the provision of Article 86.20 of the Law contradicts Articles 6, 92.1.14 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office, which stipulates that the terms and procedure for recalculation of pensions to the Public Prosecutor's Office employees shall be determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine as non-conforming with the Constitution (unconstitutional). Article 86.20 shall lose its effect as of the day the Constitutional Court adopts this Decision.

The Court held to establish the following procedure for execution of this Decision:

— Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office shall not be applied from the day of the Constitutional Court's adopts this Decision;

— Article 86.20 of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office shall be applied in the original wording:

«20. Pensions assigned to employees of the Public Prosecutor's Office shall be recalculated due to the increase of the salary of the Public Prosecutor's Office employees at the level of the terms and components of the salary of the respective categories of employees who serve in the bodies and institutions of the Public Prosecutor's Office at the moment of the emergence of the right to recalculation. Assigned pensions are recalculated from the first day of the month following the month in which the conditions that entail a change in the size of the pension occurred. If the pensioner has acquired the right to increase in pension, the difference in the pension for the past time can be paid to him/her not more than for 12 months. Pension of working pensioners shall be also recalculated in view of the appointment to a higher office, increase of years of service, granting honorary or academic degree and increase in the amount of his/her salary components in the order stipulated by paragraphs two, three and four of this article, upon dismissal or for every two years of service».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

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

No. 14-rp/2010 dated May 20, 2010;

No. 5-rp/2016 dated July 8, 2016.

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

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційними скаргами
Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини двадцятої статті 86
Закону України «Про прокуратуру»
від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII**

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон), яким передбачено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України.

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

1. Щодо необхідності посилення мотивації Рішення

Вважаю, що мотивація Рішення могла бути більш глибокою, чіткою та послідовною, з огляду на таке.

1.1. Із мотивувальної частини Рішення вбачається, що Конституційний Суд України вказав на суперечність оспорюваного положення статті 86 Закону саме статті 6, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України в аспекті порушення конституційних засад поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, регулювання основ соціального захисту прокурорів. У Рішенні є також посилання на пункт 6

частини першої статті 92 Основного Закону України, за яким виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини), однак не наведено обґрунтування стосовно того, яким чином перерахунок призначеної пенсії працівникам прокуратури пов'язаний із основами соціального захисту, які мають визначатися виключно законом згідно з вказаним конституційним положенням.

На мій погляд, щодо цього аспекту Конституційному Суду України варто було дослідити зв'язок перерахунку призначеної пенсії із основами соціального захисту, які можуть визначатися виключно законом, що неможливо без урахування природи та значимості такого перерахунку для належного рівня пенсійного забезпечення загалом. Перерахунок призначеної пенсії є необхідною передумовою підвищення рівня пенсійного забезпечення особи, а його відсутність в умовах постійної інфляції із часом призводить до зниження такого рівня і навіть може нівелювати право на пенсію як таке. Отже, перерахунок призначеної пенсії безпосередньо впливає на гарантування державою соціального захисту особи. У свою чергу, умови і порядок перерахунку призначеної пенсії окреслюють сутність такого перерахунку, внаслідок чого визначається фактичний розмір пенсійного забезпечення особи у певний період часу. За такою логікою умови та порядок перерахунку призначеної пенсії є ключовими елементами встановлення рівня пенсійного забезпечення особи, отже, їх можна віднести до основ соціального захисту, які мають визначатися на законодавчому рівні, а не актом Кабінету Міністрів України. Так, у преамбулі Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлено, що цей закон визначає, зокрема, принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, а у статтях 42–45 цього закону детально викладено умови та порядок перерахунку призначених різних видів пенсій, і, хоча це не стосується питань перерахунку призначеної спеціальної пенсії прокурорів, однак вказує на розуміння законодавцем питань перерахунку призначеної пенсії як своєї компетенції в аспекті здійснення ним фундаментальних завдань у сфері соціального захисту.

Звісно, пенсійне забезпечення прокурорів слід відмежовувати від соціального захисту громадян, гарантованого статтею 46 Основного Закону України. Повноваження законодавця визначати

основи соціального захисту означає регулювання виключно законом усіх ключових питань, які впливають на рівень пенсійного забезпечення громадян, незалежно від категорії осіб, на яких воно поширюється. Це повноваження законодавця, враховуючи визначений статтею 8 Конституції України принцип верховенства права, складовою якого є принцип юридичної визначеності, обумовлене необхідністю забезпечення стабільності правового регулювання у сфері соціального захисту, важливою передумовою якої є гарантованість саме законом рівня пенсійного забезпечення усіх громадян.

Конституційний Суд України завжди зважено підходив до питань соціального захисту осіб, зазначаючи, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може убезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення; зміни у цій сфері мають бути достатньо обґрунтованими, здійснюватися поступово, обачно й у заздалегідь обміркований спосіб, базуватися на об'єктивних критеріях, бути пропорційними меті зміни юридичного регулювання, забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, не порушуючи при цьому сутності права на соціальний захист (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019). З урахуванням цього законодавець за умови дотримання наведених вимог користується свободою розсуду щодо визначення умов, порядку перерахунку призначених пенсій, змін такого перерахунку і навіть його скасування, однак це не допускає делегування ним такої свободи будь-якому іншому державному органу, оскільки у цьому разі залишається невизначеним та ілюзорним начебто гарантований законом рівень пенсійного забезпечення.

1.2. Висновок Конституційного Суду України про суперечність оспорюваного положення статті 86 Закону статті 6, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України ґрунтується на тому, що до повноважень Кабінету Міністрів України законодавець відніс право визначати умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури без закріплення на законодавчому рівні відповідних критеріїв, чим поставив у залежність фінансування пенсійного забезпечення прокурорів від виконавчої влади; таке нормативне регулювання призводить до втручання виконавчої влади в діяльність органів прокуратури,

а також до недотримання конституційної вимоги щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Конституційний Суд України посилається на сформульовану ним юридичну позицію, викладену у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001, та конкретизує її, зазначаючи, що стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування потребує також сталого фінансування органів прокуратури, зокрема, належного соціального захисту їх працівників та осіб, які вийшли на пенсію.

Із цього очевидно, що Конституційний Суд України визнав необхідність посиленого соціального захисту прокурорів у зв'язку із потребою гарантування забезпечення належного функціонування судів. Однак вказаний аспект, на мій погляд, потребує глибшого розуміння з урахуванням нового конституційно-правового регулювання статусу прокуратури, яке зумовлене зобов'язанням України дотримуватися міжнародних стандартів щодо функціонування прокуратури у демократичних державах, в яких діє принцип верховенства права.

Згідно з Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі — Закон № 1401) з Конституції України виключено розділ VII «Прокуратура», а розділ VIII «Правосуддя» доповнено, зокрема, статтею 131¹, в частині першій якої визначено повноваження прокуратури, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Відповідно до частини другої статті 131¹ Конституції України організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Існуючі конституційні повноваження прокуратури наближують її функціонування до міжнародних стандартів, насамперед в аспекті зміцнення ролі цього інституту як важливого елемента ефективної системи кримінального правосуддя, у зв'язку з чим організація і діяльність прокуратури має базуватися на забезпеченні незалежності прокурорів. Цим обумовлюється необхідність

надання прокурорам на рівні закону гарантій такої незалежності, у тому числі належного соціального захисту.

Так, Керівними принципами Організації Об'єднаних Націй щодо ролі обвинувачів, прийнятими восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками (Гавана, Куба, 27 серпня — 7 вересня 1990 року), визначено, зокрема, що обвинувачі, будучи найважливішими представниками системи здійснення кримінального правосуддя, завжди зберігають честь і гідність своєї професії (пункт 3); розумні умови служби обвинувачів, їх належна винагорода і, де це можливо, термін повноважень, пенсійне забезпечення та вік виходу на пенсію встановлюються законом або опублікованими нормами або положеннями (пункт б)¹.

Як вбачається із Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19, прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства; в усіх системах кримінального судочинства прокурори приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримують кримінальне обвинувачення в суді, подають апеляції на деякі судові рішення (пункти 1, 2). У зв'язку з цим у пункті 5 цього міжнародного документа вказано, що держава має вживати заходів, зокрема, щоб необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна плата, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію².

Зі змісту Бордоської декларації від 18 листопада 2009 року вбачається, зокрема, що правоохоронні та, де це допустимо, дискреційні повноваження прокуратури на етапі досудового слідства потребують, щоб статус прокурорів був гарантований за-

¹ Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй щодо ролі обвинувачів, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками (Гавана, Куба, 27 серпня — 7 вересня 1990 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859.

² Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf.

коном на якомога вищому рівні, подібно до статусу суддів; вони повинні бути незалежними і самостійними у процесі прийняття рішень та здійсненні своїх функцій справедливо, об'єктивно та неупереджено¹.

З огляду на це гарантування самостійної і незалежної ролі прокуратури у забезпеченні ефективного функціонування правосуддя потребує гарантування державою на законодавчому рівні пенсійного забезпечення працівників прокуратури, у тому числі умов та порядку перерахунку призначеної їм пенсії.

Таким чином, відповідно до пункту 14 частини першої статті 92, частин першої, другої статті 131¹ Конституції України виключно законом визначається, зокрема, організація і діяльність прокуратури, що мають базуватися на необхідності забезпечення незалежності прокурорів та гарантуванні саме на рівні закону їх належного пенсійного забезпечення через встановлення умов та порядку перерахунку призначених їм пенсій, оскільки це безпосередньо впливає на рівень такого забезпечення.

2. Щодо порядку виконання Рішення

Вважаю за потрібне також висловити окремі зауваження щодо визначення у Рішенні порядку його виконання.

Із пункту 3 мотивувальної частини Рішення, в якому встановлено порядок його виконання, вбачається, що Конституційний Суд України фактично визнав перерахунок призначених прокурорам пенсій як гарантію їх статусу, наголосивши, що до врегулювання Верховною Радою України вказаного питання на законодавчому рівні застосуванню підлягає частина двадцята статті 86 Закону у її первинній редакції, яка містила умови та порядок згаданого перерахунку. І це є позитивним з точки зору підтримки посиленого захисту прокурорів, що обумовлено необхідністю забезпечення незалежності прокуратури. Однак для чіткості розуміння законодавцем його розсуду щодо подальшого регулювання питань перерахунку призначеної пенсії працівникам прокуратури означений порядок виконання Рішення слід було повною мірою відтворити у його резолютивній частині.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

¹ Бордоська декларація від 18 листопада 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a50.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича
та Литвиненка Олексія Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини двадцятої статті 86
Закону України «Про прокуратуру»
від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі — Закон) мають відверто суб'єктивний та очевидно відносний характер;

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

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

вважаю за необхідне висловити **заперечення** щодо застосованої концепції та резолютивної частини Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

Концепція Рішення базується на тому, що:

а) «положення Закону звужує зміст та обсяг прав працівників прокуратури»;

б) «стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування потребує також сталого фінансування органів прокуратури»;

в) «... шляхом скасування підстав для перерахунку призначеної пенсії...».

Ці три концептуальні засновки були покладені в основу висновку про невідповідність оспорюваного положення Закону Конституції України.

Однак при цьому Конституційний Суд України проігнорував такі аргументи:

1. Жодне з положень Конституції України не містить прав працівників прокуратури в контексті вимог Закону України «Про Конституційний Суд України». Тобто конструкція «права працівників прокуратури» в Рішенні не відповідає дійсності.

2. «Перерахунок пенсій» як причина та предмет звернення до Конституційного Суду України не є правом ні з точки зору Конституції України, ні з точки зору Закону. Тобто суть Рішення — «перерахунок пенсій працівникам прокуратури» — не відповідає вимогам конституційної скарги, визначеним Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», які передбачають можливість звернення до Конституційного Суду України фізичних і юридичних осіб у випадку порушення їх конституційних прав.

3. Природа конституційної скарги в Україні корелюється з параметрами цього інституту, визначеними Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України». Серед іншого у статті 55 цього закону встановлено, що конституційна скарга дає можливість захистити гарантовані Конституцією України права людини. Перерахунок пенсій працівникам прокуратури не гарантований жодною статтею Конституції України.

4. Концептуальний висновок Конституційного Суду України про еквівалентність статусу суду і прокуратури в контексті фінансування, з перенесенням його на статус працівника прокуратури, урівнює його зі статусом судді, що є і логічною, і правовою сваволею.

5. Отже, Конституційний Суд України захистив специфічну можливість з перерахунку пенсій для публічних осіб — працівників прокуратури. Тоді як Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає захист фізичних і юридичних осіб у випадку порушення їх гарантованого Конституцією України права.

6. Даний конфлікт повинен був вирішуватися у межах конституційного подання уповноважених суб'єктів щодо конституційності цих положень.

7. Рішенням Конституційний Суд України деформував і змінив природу конституційної скарги, перетворивши її на справу, передбачену пунктом 1 частини першої статті 7 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Заперечення щодо концепції та резолютивної частини Рішення

Таким чином, резолютивна частина Рішення є недоведеною в контексті конституційної скарги.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 135
Житлового кодексу Української РСР**

м. Київ
20 грудня 2019 року
№ 12-р/2019

Справа № 1-26/2018(2572/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича — доповідача, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР.

Заслухавши суддю-доповідача **Мойсика В. Р.** та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР (далі — Кодекс).

У частині другій статті 135 Кодексу передбачено, що до членів житлово-будівельного кооперативу приймаються громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлено законодавством Союзу РСР і Української РСР) і перебувають на обліку бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу, а також громадяни, зазначені в частині першій статті 143, частині другій статті 145 і частині першій статті 146 Кодексу.

Автори клопотання стверджують, що встановлені у частині другій статті 135 Кодексу дискримінаційні умови для набуття членства в житлово-будівельних кооперативах порушують приписи статей 21, 22, 24, 26, 47 Конституції України і не відповідають сутнісним ознакам України як правової і демократичної держави, у якій діє принцип верховенства права.

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

В Основному Законі України встановлено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); 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 (частина друга статті 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); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частина перша, друга статті 24). Відповідно до частини першої статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

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

України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

2.1. Права і свободи людини закріплено і в міжнародних договорах, які є частиною національного законодавства України у разі надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 9 Конституції України). У Загальній декларації прав людини 1948 року передбачено право кожної людини на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, та зазначено, що необхідний життєвий рівень забезпечує, зокрема, житло (пункт 1 статті 25). Аналогічне положення міститься у пункті 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, в якому закріплено обов'язок держав-учасників цього пакту вживати необхідних заходів для забезпечення здійснення такого права.

У Рішенні від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010 Конституційний Суд України відзначав, що «право людини на житло є загально визнаним. Згідно з Конституцією України це право, як і інші конституційні права, є невідчужуваним, непорушним і рівним для всіх без будь-яких 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 (частини перша, друга статті 24). Воно не може бути скасоване і обмежене, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина друга статті 22, частина перша статті 64 Основного Закону України)» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини); «гарантіями здійснення цього права є обов'язок створення державою умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду; надання державою та органами місцевого самоврядування відповідно до закону житла безоплатно або за доступну плату (частини перша, друга статті 47 Основного Закону України)» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

З аналізу положень другого речення частини першої, частини другої статті 47 Основного Закону України випливає, що право на житло може бути реалізоване у спосіб будівництва житла, придбання його у власність або взяття в оренду, а громадянами, які потребують соціального захисту, — у спосіб отримання соціального житла від держави або органів місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України наголошує, що Конституція України встановлює, зокрема у статті 47, різні способи реалізації права на житло і не пов'язує можливості реалізації цього права з постійним проживанням особи у тому чи іншому населеному пункті (з місцем проживання).

2.2. Одним із способів реалізації конституційного права на житло є його будівництво (або участь у будівництві), яке може забезпечуватися, зокрема, шляхом вступу суб'єктів цього права до житлово-будівельних кооперативів.

Згідно з Законом України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 року № 1087-IV зі змінами (далі — Закон № 1087) кооператив — це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування (абзац третій статті 2). Зі змісту частини другої статті 6 Закону № 1087 випливає, що кооперативи можуть мати різні завдання та характер діяльності, зокрема задоволення потреб його членів у житлі (житлово-будівельний кооператив).

Житлово-будівельний кооператив організовується з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, — одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокового жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками).

Законодавче регулювання забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування ними регламентовано статтями 133–149 глави 5 Кодексу. За змістом положень частини другої статті 135 Кодексу однією з умов реалізації особою права на житло шляхом участі у житлово-будівельному кооперативі є її постійне проживання у відповідному населеному пункті.

Аналіз положень глави 5 Кодексу у їх системному зв'язку дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що реалізація права на вступ до житлово-будівельного кооперативу, а отже, й конституційного права на житло шляхом участі особи у такому кооперативі, відповідно до оспорюваних положень Кодексу залежить від умови постійного проживання особи у конкретному населеному пункті.

2.3. За частиною першою статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Вільне пересування і вибір місця проживання є гарантією свободи особи, умовами її професійного та духовного розвитку. У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України наголосив, що «серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої у особи є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на свободу є невід’ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо» (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Право на свободу пересування і вибору місця проживання як невід’ємне право кожної людини закріплено також Загальною декларацією прав людини 1948 року (пункт 1 статті 13), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 12), Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 2). Стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплює правило, за яким здійснення права на свободу пересування і вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров’я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Зазначені положення Конституції України та міжнародних договорів дістали свій подальший розвиток і конкретизацію у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року № 1382—IV зі змінами (далі — Закон № 1382). Зокрема, у статті 2 Закону № 1382 закріплено гарантії особам на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні, а у його статтях 12, 13 визначено коло осіб, для яких може частково обмежуватися свобода їх

пересування та вільний вибір місця проживання, а також території, на яких можуть запроваджуватися відповідні обмеження.

Конституційний Суд України на підставі системного аналізу положень Закону № 1382, який за його преамбулою відповідно до Конституції України регулює відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, дійшов висновку, що Закон № 1382 не передбачає можливості обмеження права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання людини залежно від реєстрації її місця проживання або постійного проживання у певному населеному пункті. Водночас Закон № 1382 містить спеціальне застереження, що «реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження» (частина друга статті 2).

Таким чином, встановлена положеннями частини другої статті 135 Кодексу вимога щодо постійного проживання у даному населеному пункті як передумова реалізації особою свого конституційного права на житло, зокрема у спосіб вступу у члени житлово-будівельного кооперативу для його будівництва, не узгоджується з частиною першою статті 33 Конституції України, згідно з якою кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що положення частини другої статті 135 Кодексу суперечать статті 21, частині другій статті 22, частині другій статті 24, частині першій статті 33, частині першій статті 47 Конституції України.

3. За юридичною позицією Конституційного Суду України «конституційні права і свободи є фундаментальною основою існування та розвитку Українського народу, а тому держава зобов'язана створювати ефективні організаційно-правові механізми для їх реалізації. Відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод, оскільки призводить до того, що вони стають декларативними, а це є неприпустимим у правовій державі» (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Конституційний Суд України також наголошував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний

запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Кодекс прийнято до набуття чинності Конституцією України, а тому ряд його положень є такими, що нівелюють сутність конституційного права кожної особи на житло, не відповідають їй іншим конституційним засадам соціального, економічного розвитку Українського суспільства та держави, унеможливають вільне набуття кожним права приватної власності на житлові об'єкти відповідно до закону; положення преамбули Кодексу суперечать частинам першій, другій статті 15 Конституції України, згідно з якими суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова, тож їх слід привести у відповідність з вимогами Основного Закону 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, 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 частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР.

2. Положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР, 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».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 20, 2019 No. 12-r/2019 in the case upon constitutional petition of 49 People's Deputies of Ukraine on the conformity of the provisions of Article 135.2 of the Housing Code of the Ukrainian SSR to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 49 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court to declare the provisions of Article 135.2 of the Housing Code of the Ukrainian SSR (hereinafter referred to as the Code) as non-conforming with the Constitution (are unconstitutional).

Article 135.2 of the Code stipulates that citizens who reside permanently in the respective settlement (unless otherwise provided by the legislation of the Union of the SSR and the Ukrainian SSR) and who are registered as wishing to join a housing cooperative and are included in the state registry of citizens who need to improve housing conditions or enjoy the right of early admission to members of the cooperative, as well as the citizens referred to in Articles 143.1, 145.2, 146.1 of the Code, shall be admitted to the members of a housing cooperative.

The Constitution establishes, in particular, in Article 47, different ways of exercising the right to housing and does not link the possibility of exercising that right with the permanent residence of a person in a particular settlement (place of residence).

The legislative regulation on providing citizens with accommodation in the houses of housing cooperatives and their use is regulated by Articles 133–149 of the Code. According to the content of the provisions of Article 135.2 of the Code, one of the conditions for exercising a person's right to housing by participation in a housing cooperative is his/her permanent residence in the respective settlement.

The exercise of the right to join a housing cooperative and, consequently, the constitutional right to housing by participation of a person in such a cooperative, according to the disputed provisions of the Code, depends on the condition of permanent residence of the person in a particular settlement.

The requirement of permanent residence in respective settlement as a prerequisite for the exercise of the person's constitutional right to housing, in particular by way of joining a housing cooperative for its construction, established by the provisions of Article 135.2 of the Code is not in conformity with Article 33.1 of the Constitution, whereby everyone who lawfully stays on the territory of Ukraine

is guaranteed freedom of movement, free choice of the place of residence.

The Code was adopted before the Constitution came into force, thus, a number of its provisions are such that reduce the essence of each person's constitutional right to housing, are not in line with the other constitutional principles of social, economic development of the Ukrainian society and the state, and make it impossible for everyone to acquire private ownership of housing objects in accordance with the law; the provisions of the preamble to the Code are contrary to Articles 15.1, 15.2 of the Constitution, whereby social life in Ukraine is based on the principles of political, economic and ideological diversity, no ideology shall be recognised by the state as mandatory, therefore they must be brought into conformity with the requirements of the Basic Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 135.2 of the Housing Code of the Ukrainian SSR as non-conforming with the Constitution (unconstitutional). They shall lose their effect as of the day the Constitutional Court adopts this Decision.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 15-rp/2010 dated June 10, 2010;

No. 9-rp/2012 dated April 12, 2012;

No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016.

Universal Declaration of Human Rights, 1948,

The International Covenant on Civil and Political Rights, 1966,

Protocol No. 4 to the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine S. Sas expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 135
Житлового кодексу Української РСР**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 20 грудня 2019 року ухвалив Рішення № 12-р/2019 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР (далі — Рішення).

Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР (далі — Кодекс), згідно з якими до членів житлово-будівельного кооперативу приймаються громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлено законодавством Союзу РСР і Української РСР) і перебувають на обліку бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу, а також громадяни, зазначені в частині першій статті 143, частині другій статті 145 і частині першій статті 146 Кодексу.

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

На моє переконання, Суд формально підійшов до вирішення питання, яке було предметом конституційного контролю у цій справі, визнавши неконституційними положення, які не можуть застосуватись за існуючого правового регулювання щодо створення та діяльності кооперативів.

Кодекс, главою 5 якого встановлено порядок і умови забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування ними, прийнятий у 1983 році. Господарський кодекс України, Закон України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 року № 1037—IV зі змінами (далі — Закон № 1087), які прийняті пізніше, по-іншому регулюють порядок діяльності кооперативів.

Відповідно до частини першої статті 94 Господарського кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2004 року, кооперативи як добровільні об'єднання громадян з метою спільного вирішення ними економічних, соціально-побутових та інших питань можуть створюватися у різних галузях (виробничі, споживчі, житлові тощо); діяльність різних видів кооперативів регулюється законом.

Згідно із Законом № 1087 кооператив — це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування (абзац третій статті 2); за напрямами діяльності кооперативи можуть бути, зокрема, житлово-будівельними (частина друга статті 6); членами кооперативу можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, юридичні особи України та іноземних держав, що діють через своїх представників, які внесли вступний внесок та пай у розмірах, визначених статутом кооперативу, додержуються вимог статуту і користуються правом ухвального голосу (частина перша статті 10); кооперативи та кооперативні об'єднання, які створено до набрання чинності Законом № 1087, зобов'язані протягом року з дня набрання чинності Законом № 1087 привести свої статuti у відповідність із Законом № 1087 (пункт 2 статті 41 «Прикінцеві положення»).

З положень Господарського кодексу України щодо діяльності кооперативів, Закону № 1087 вбачається, що вимоги щодо постійного проживання у певному населеному пункті для вступу до житлово-будівельного кооперативу немає.

Суд у Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп зазначав, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному; загальновизнаним є те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, до відносин у сфері діяльності житлово-будівельних кооперативів з дня набрання чинності Законом № 1087 не можуть застосовуватися положення Кодексу, які не узгоджуються з вимогами Закону № 1087. Зазначене підтверджується статтею 41 «Прикінцеві положення» Закону № 1087.

Крім того, відповідно до частини другої статті 135 Кодексу до членів житлово-будівельного кооперативу приймаються громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлено законодавством Союзу РСР і Української РСР). Із наведеного вбачається, що законодавством встановлено інший порядок вступу осіб до житлово-будівельного кооперативу, ніж передбачено оспорюваними положеннями Кодексу. Тому вимога щодо постійного місця проживання у певному населеному пункті для вступу до житлово-будівельного кооперативу за своєю суттю є нікчемною.

Суд, визнавши неконституційними положення частини другої статті 135 Кодексу і не зазначивши про незастосовність інших положень Кодексу, які регулюють діяльність житлово-будівельних кооперативів по-іншому, ніж у законодавстві, прийнятому пізніше, по суті «дозволив» застосовувати положення Кодексу і «породив» ще більшу юридичну невизначеність у цьому питанні.

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Автономна Республіка Крим – тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також частини Донецької та Луганської областей (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11, 14)¹.

Бюджет – формування бюджету пенсійного фонду (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2).

Верховенство права (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 4); основна мета принципу (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.3; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 12); одна з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1);

– принцип юридичної визначеності (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3, 5, 7; від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, пп. 2.2, 2.3, п. 3, 4; від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1, 3.3; від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 4, пп. 4.1, 4.2; від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019, п. 7; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 12; від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.3; від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8); юридична визначеність положень закону, суть яких розкривається через лексичне значення слів (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4);

– принцип домірності (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8); недопустимість втручання в права людини всупереч вимозі домірності навіть за наявності легітимної мети (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6); обов'язковість дотримання вимоги домірності у разі встановлення відповідальності народного депутата України за порушення конституційної вимоги голосувати особисто (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6);

– вимога обґрунтованості потреби та наявності легітимної мети при законодавчому регулюванні (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5); недопустимість втручання в права людини всупереч

¹ У дужках зазначаються: дата прийняття та номер акта Конституційного Суду України, його пункти (п.), підпункти (пп.), резолютивна частина (р.ч.). Номер акта Конституційного Суду України містить вказівку на його вид: рішення (р), висновок (в); склад Конституційного Суду України, який прийняв рішення: Велика палата (№_р/2019), Перший сенат (№_р(І)/2019), Другий сенат (№_р(ІІ)/2019).

вимозі домірності навіть за наявності легітимної мети (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6);

– вимоги до змісту законів (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); вимога чіткості юридичної норми (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 7); вимога ясності та недвозначності закону, який передбачає кримінальну відповідальність (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3, 7);

– легітимні очікування (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, пп. 2.2, 2.3, п. 3, 4); законні очікування (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.1, 4.2);

– обов'язок держави запровадити таку процедуру апеляційного перегляду, яка забезпечить ефективність права на судовий захист, зокрема дасть можливість відновлювати порушені права і свободи особи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки суду першої інстанції на стадії судового розгляду (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3);

– недопустимість застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на підставі суто формального судового рішення (у якому необхідність тримання під вартою обґрунтовується тяжкістю злочину) (від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 4).

Верховна Рада України

статус — принципи здійснення діяльності та повноважень (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.2); здійснення повноважень на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 2.2; від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.2); реалізація повноважень Верховної Ради України спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.1); допустимість зменшення конституційного складу Верховної Ради України (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.1); принцип безперервності функціонування законодавчої влади (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.5, п. 2 р.ч.); конституційний статус комітетів Верховної Ради України (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.3); конституційний статус тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.3);

коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України — зумовленість реалізації повноважень Верховної Ради Украї-

ни набуттям повноважень народними депутатами України та утворенням у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 2.3); фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій як обов'язкові умови її повноважності (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 2.3); коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України як окремий суб'єкт із самостійними конституційно визначеними повноваженнями, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 3); ознаки коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 3); право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України протягом одного місяця не було сформовано нової коаліції депутатських фракцій (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 2.1, п. 5);

повноваження Верховної Ради України — визначення повноважень виключно Конституцією України (від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019, пп. 2.1; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.5, 3.6; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); можливість закріплення в Конституції України повноваження створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, допоміжні органи Верховної Ради України (консультативні, дорадчі та інші) (від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019); будь-яка зміна повноважень Верховної Ради України (їх розширення, звуження, уточнення) має відбуватися у спосіб, який забезпечував би визначеність меж та змісту таких повноважень (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1);

парламентський контроль — недопустимість запровадження такого контролю за додержанням Конституції України, який суперечитиме Конституції України та може спричинити юридичну невизначеність (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); нетотожність понять «контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина» та «контроль за додержанням Конституції України та законів» (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); недопустимість запровадження нового інституту парламентських уповноважених (уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах»), що може призвести, зокрема, до дублювання чи перебирання функцій і повноважень інших

суб'єктів владних повноважень (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1);

загальні вимоги до правового регулювання — вимоги до змісту законів (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); вимоги до законодавчого регулювання (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4; від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5; від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.2); повноважність Верховної Ради України встановлювати законами обмеження реалізації прав і свобод людини і громадянина відповідно до певних критеріїв (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 6); вимоги до законодавчого регулювання у разі обмеження конституційних прав і свобод (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3); конституційні заборони, які обмежують можливість законодавчого органу приймати рішення, що ставили б під сумнів або нівелювали зміст конституційних прав і свобод (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); верховенство конституційних норм і принципів (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3; від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4; від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4; від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.3); юридична визначеність положень закону, суть яких розкривається через лексичне значення слів (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); обов'язок створювати механізми для ефективного захисту та реалізації конституційних прав і свобод (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3; від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3);

законотворчий процес — поширення верховенства конституційних норм на законотворчий процес (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.3); дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами як одна з умов легітимності законодавчого процесу (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.3); недопустимість змінення законом встановлених Конституцією України процесуальних вимог розгляду, ухвалення або набрання чинності нормативними актами (конституційної процедури розгляду законопроектів) (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.3);

право законодавчої ініціативи — можливість визначення в Конституції України народу суб'єктом законодавчої ініціативи (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1, п. 2 р.ч.); визначення народу суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України,

які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи, унеможлиблює реалізацію такої ініціативи (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1, п. 2 р.ч.); недопустимість встановлення законом обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.2, п. 2 р.ч.);

врегулювання окремих сфер суспільних відносин:

– недопустимість делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3);

– повноважність Верховної Ради України визначати тип виборчої системи, її ознаки та особливості (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4, п. 2 р.ч.);

– умови криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, пп. 2.2); недопустимість включення до складу юридичної норми, яка передбачає кримінальну відповідальність, процесуальних юридичних приписів (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); недопустимість такого законодавчого визначення незаконного збагачення як злочину, яке уможлиблює перекладення обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого) (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5, 7); недопустимість запровадження правового регулювання, яке уможлиблює обвинувачення, що ґрунтується на припущеннях (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); вимога ясності та недвозначності закону, який передбачає кримінальну відповідальність (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3, 7); вимоги до законодавчого формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7); обов'язок Верховної Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4); вимоги до нормативного регулювання у сфері здійснення кримінального провадження щодо особи і позбавлення її у зв'язку з цим свободи (від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2); недопустимість

нормативного регулювання обрання запобіжного заходу особам, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні окремих злочинів, за яким слідчий суддя, суд, зваживши відповідні ризики, обставини конкретної справи, не може застосувати до вказаних осіб інший, більш м'який, ніж тримання під вартою, запобіжний захід (*від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 4*);

– допустимість передбачити законом як підставу для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність, та задекларованими законними доходами (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7*); обов'язок України як демократичної, правової держави забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1*); обов'язок парламенту при запровадженні законодавчої основи для запобігання та протидії корупції (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1*);

– вимоги до законодавчого регулювання у разі зміни умов соціального забезпечення людини відповідно до принципів соціальної держави (*від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2, 3.3*); недопустимість встановлення віку виходу на пенсію окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком (*від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.3*); небезпека застосування принципу абсолютної рівності у випадку регулювання соціальних прав (*від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5*);

– обов'язок держави обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (*від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1*); можливість встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту громадян, які перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, тобто виконують військовий обов'язок, а також осіб, які втратили здоров'я внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та потребують його відновлення, постійної медичної допомоги й соціального захисту з боку держави (*від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1*);

– обов'язок держави створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у різних сферах суспільного життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); вимоги до законодавчого регулювання у разі запровадження додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією права на свободу об'єднання (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); вимоги до законодавчого регулювання при запровадженні державою контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх представників у разі їх залучення до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2, 3.3, 3.4); вимога обґрунтованості потреби та наявності легітимної мети при законодавчому запровадженні обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5);

– запровадження ефективного механізму судового захисту прав і свобод (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); обов'язок держави запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.1, 2.3); удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); обов'язок Верховної Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4);

– недопустимість правового регулювання щодо обов'язкового авансування початку примусового виконання судового рішення особою, на користь якої ухвалене це рішення, за яким обов'язок держави забезпечити виконання судового рішення перекладено на вказану особу (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019);

– обов'язок гарантувати на рівні закону право національних меншин на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови

(від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); прерогатива законодавця врегульовувати питання освітніх рівнів для навчання рідними мовами національних меншин чи їх вивчення, кількості годин такого навчання чи кількості годин для вивчення відповідної мови (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); можливість з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг права на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови, передбачати форми його реалізації (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4);

– умови втручання у право власності (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, пп. 2.3);

– обов'язок при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.1; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); неповноважність встановлювати у своїх актах повноваження конституційно визначених органів державної влади чи делегувати їх іншим державним органам, виходячи за межі тих, що передбачені конституційними нормами (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); можливість зміни засад діяльності органу державної влади, повноваження якого, його кількісний склад, порядок формування, суб'єкти призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо закріплені в Конституції України, виключно шляхом внесення змін до неї (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); неможливість зміни основного цільового призначення прокуратури, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); недопустимість передачі законом повноважень прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлених Основним Законом України, будь-яким іншим державним органам (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2);

– законодавча діяльність у сфері регулювання праці, зокрема щодо умов та порядку припинення трудових правовідносин (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2, б); зміна законом форми трудового договору з безстрокової на контрактну (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019); обов'язок створювати ефективні організаційно-правові механізми для реалізації трудових правовідносин на рівні закону (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2);

— недопустимість визначення законом будь-якого повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади всупереч конституційним приписам (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.8); недопустимість встановлення законом права Кабінету Міністрів України визначати підзаконним актом умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури без закріплення на законодавчому рівні відповідних критеріїв (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3);

— збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при внесенні змін до Конституції України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7).

Вибори — розв'язання народом конституційного конфлікту між Президентом України та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, який не має правового вирішення, шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 3); Конституція України має встановлювати чіткі та однозначні приписи, що народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.2, п. 2 р.ч.); конституційна основа правового регулювання виборчого процесу (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.2); засади, на яких відбуваються вибори (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.2); депутатська фракція виборчого блоку політичних партій (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7.1); виборчий блок політичних партій (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7.1);

— виборче право, його сутність (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4); право голосувати за кандидата, який належить до «виборчого блоку політичних партій», або право бути самому кандидатом у народні депутати України на виборах від «виборчого блоку політичних партій» (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7);

— виборчі системи (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4); запровадження пропорційної виборчої системи (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4, п. 2 р.ч.); відсутність потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4);

визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4, п. 2 р.ч.).

Виконання рішень суду (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1); виконання судового рішення як складова права на судовий захист (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2); недопустимість правового регулювання щодо обов'язкового авансування початку примусового виконання судового рішення особою, на користь якої ухвалене це рішення, за яким обов'язок держави забезпечити виконання судового рішення перекладено на вказану особу (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019); позитивний обов'язок держави щодо забезпечення виконання судового рішення (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2).

Військова служба (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); статус військовослужбовців і членів їхніх сімей (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); особливий соціальний статус осіб, на яких покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей, який не обмежено умовами й рівнем, встановленими у статті 46 Основного Закону України (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); спеціальний статус та особливі умови соціального захисту осіб, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); недопустимість встановлення різного рівня соціального забезпечення різним категоріям військовослужбовців (у тому числі військовозобов'язаним під час участі у військових зборах), які брали безпосередню участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС та її наслідків (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.2); обсяг особливих умов соціального захисту певних категорій військовослужбовців, які виконують конституційно значущі функції щодо захисту Вітчизни (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2).

Влада — влада народу (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1; від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1); здійснення влади народом через органи державної влади (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування влади в Україні, що походить від народу (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019,

пн. 3.1.1); збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при внесенні змін до Конституції України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); необхідність обмеження державної влади (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1);

– принцип «добропорядного врядування» (good governance); належне державне урядування (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11);

– узурпація державної влади комуністичним режимом (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9); узурпація самопроголошеними органами, які підконтрольні Російській Федерації, владних функцій на тимчасово окупованих територіях (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 14); запобігання узурпації державної влади та виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9);

– утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 8); потреба обмежувати державну владу з метою забезпечення прав і свобод людини (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9);

– обов'язок наділених державною владою суб'єктів діяти виключно згідно з закріпленими в Конституції України цілями їх утворення і у встановлених Основним Законом України межах (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); зміна балансу влади, розбалансування наявної конституційної системи стримувань та противаг (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10); недопустимість запровадження інституту, що може призвести, зокрема, до дублювання чи перебирання функцій і повноважень інших суб'єктів владних повноважень (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1).

Голодомор в Україні (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 4).

Громадські об'єднання — громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3); обов'язок держави створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого твор-

чого потенціалу та індивідуальних здібностей у різних сферах суспільного життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1);

– обмеження права на свободу об'єднання та права об'єднань (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.4); ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.4); вимога обґрунтованості потреби та наявності легітимної мети при законодавчому запровадженні обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5); право на свободу політичної та громадської діяльності (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5);

– контроль держави за діяльністю громадських об'єднань та їх представників з метою забезпечення дотримання ними законодавства України (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2, 3.4); вимоги до законодавчого регулювання при запровадженні державою контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх представників у разі їх залучення до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2); можливість вжиття державою заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5);

– неналежність Комуністичної партії Радянського Союзу і Компартії України у складі КПРС до політичних партій і громадських організацій у сенсі статей 15, 36, 37 Конституції України (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9).

Громадянське суспільство — громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3); ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.4); залучення інститутів громадянського суспільства, їх представників до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2).

Декларація про майновий стан та доходи — покладення на фізичних осіб, які займаються діяльністю у сфері запобігання

та протидії корупції та не належать до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, додаткових до передбачених у частині другій статті 67 Конституції України обов'язків щодо декларування свого майнового стану та доходів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5).

Демократія (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11).

Держава — основні завдання соціальної держави (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2); головний обов'язок (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); основні обов'язки (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.1); принципи соціальної держави (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2, 3.4); ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.4); державотворча роль української нації (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 2); зміст і спрямованість діяльності (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 6, 9); розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11);

обов'язки держави у різних сферах:

— щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1; від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4; від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.1; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3);

— щодо забезпечення виконання судового рішення (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2); утвердження правової держави — гарантування кожному судового захисту прав і свобод та запровадження ефективного механізму такого захисту (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); гарантувати участь адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі з метою забезпечення її ефективного доступу до правосуддя за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом (від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019, пп. 2.2.1);

— здійснювати протидію злочинності виключно правовими засобами з неухильним дотриманням прав і свобод людини, а також принципів верховенства права та верховенства Конституції України (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7);

— обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій гро-

мадян (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2);

– забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1);

– створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у різних сферах суспільного життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); залучення інститутів громадянського суспільства, їх представників до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2); здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.4); вжиття державою заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5);

– обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11, 14);

– гарантувати на рівні закону право національних меншин на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4);

– створювати на рівні закону ефективні організаційно-правові механізми для реалізації трудових правовідносин (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2).

Державне бюро розслідувань (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10); гарантії незалежності (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11).

Дискреційні повноваження (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9).

Економічна свобода (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4).

Закон — вимоги до змісту законів (від 25 квітня 2019 року № 1-р(ІІ)/2019, пп. 2.1); недопустимість зміни змісту конституційних норм законами України та іншими нормативно-правовими актами (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4); із прийняттям нормативно-правового акта в новій редакції втрачають чинність норми акта в попередній редакції (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, п. 4); тимчасовий характер дії положень закону (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, п. 4); вимоги до законодавчого регулювання у разі обмеження конституційного права або свободи (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4); вимоги до законодавчого регулювання (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4); вимога обґрунтованості потреби та наявності легітимної мети при законодавчому регулюванні (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5); неконституційність під час ухвалення законів допускання невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); юридична визначеність положень закону, суть яких розкривається через лексичне значення слів (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4);

— обов'язок законодавця та інших органів публічної влади запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4); обов'язок держави створювати ефективні організаційно-правові механізми для реалізації конституційних прав і свобод (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3); вимоги до законодавчого регулювання у разі обмеження конституційного права або свободи (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3);

— обов'язок держави запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.1, 2.3); удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); запровадження ефективного механізму судового захисту прав і свобод (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); обов'язок Верховної

Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (*від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4*);

– умови криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, пп. 2.2*); недопустимість включення до складу юридичної норми, яка передбачає кримінальну відповідальність, процесуальних юридичних приписів (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5*); недопустимість такого законодавчого визначення незаконного збагачення як злочину, яке уможлиблює перекладення обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого) (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5, 7*); недопустимість запровадження правового регулювання, яке уможлиблює обвинувачення, що ґрунтується на припущеннях (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5*); вимога ясності та недвозначності закону, який передбачає кримінальну відповідальність (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3, 7*); вимоги до законодавчого формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7*);

– допустимість передбачити законом як підставу для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність, та задекларованими законними доходами (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7*);

– небезпека застосування принципу абсолютної рівності у випадку регулювання соціальних прав (*від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5*); вимоги до законодавчого регулювання у разі зміни умов соціального забезпечення людини відповідно до принципів соціальної держави (*від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2, 3.3*); недопустимість встановлення віку виходу на пенсію окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком (*від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.3*);

– обов'язок держави обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (*від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1*); можливість встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту громадян, які перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, тобто виконують військовий обов'язок, а також осіб, які втратили здоров'я внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та потребують його відновлення, постійної медичної допомоги й соціального захисту з боку держави (*від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1*);

– обов'язок держави створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у різних сферах суспільного життя (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1*); вимоги до законодавчого регулювання у разі будь-яких обмежень права на свободу об'єднання, у тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією цього права (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1*); вимоги до законодавчого регулювання при запровадженні державою контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх представників у разі їх залучення до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2*); вимога обґрунтованості потреби та наявності легітимної мети при законодавчому запровадженні обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5*);

– умови втручання у право власності (*від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, пп. 2.3*); визначення законами правового режиму власності (*від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.2*); врегулювання відносин у сфері набуття права власності на землю та користування нею (*від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.2, 2.3, 2.4*);

– обов'язок держави в особі законодавчого органу гарантувати на рівні закону право національних меншин на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови (*від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4*); допустимість з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг права на навчання

рідною мовою чи на вивчення рідної мови, передбачати форми його реалізації (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4).

Засади судочинства

апеляційний перегляд справи — обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); забезпечення права на апеляційний перегляд справи (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); можливість обмеження доступу до суду апеляційної інстанції (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); можливість окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою до ухвалення судового рішення у справі (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019); обов'язок Верховної Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4).

Земля — повернення платникам податків надміру сплачених сум плати за землю (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019); врегулювання відносин у сфері набуття права власності на землю та користування нею (від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.2, 2.3, 2.4).

Кабінет Міністрів України — обов'язок при виданні постанов і розпоряджень виходити із закріплених виключно Конституцією та законами України повноважень, які не можуть встановлюватися іншими правовими актами (указами Президента України, постановами Верховної Ради України, власними актами) (від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.1); недопустимість врегулювання на підзаконному рівні умов та порядку набуття права власності на землю та користування нею (від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.4); недопустимість встановлення законом права Кабінету Міністрів України визначати підзаконним актом умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури без закріплення на законодавчому рівні відповідних критеріїв (від 13 грудня 2019 року № 7-р(ІІ)/2019, пп. 2.3); недопустимість наділення Президента України додатковими невла-

тивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10, 11, 13).

Комуністичний режим (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019); узурпація державної влади комуністичним режимом (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9); прийнятність, обґрунтованість та легітимність мети засудження законом нацистського режиму та комуністичного режиму і встановлення заборони на використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019); право України обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11, 14); Комуністична партія Радянського Союзу як стрижень комуністичного режиму (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9).

Конституційний конфлікт — розв'язання народом конституційного конфлікту між Президентом України та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, який не має правового вирішення, шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 3).

Конституційний лад України — стабільність конституційного ладу (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); принцип поділу державної влади як одна із засад конституційного ладу України (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); принцип прав людини як засада конституційного ладу в Україні (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.1); недопустимість узурпації належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); можливість здійснення державою заходів з метою захисту демократичного конституційного ладу (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11); право України обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11, 14); форма державного правління (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10).

Конституційний Суд України (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 7); можливість зміни конституційних повноважень (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, пп. 2.2); принцип незалежності Конституційного Суду України та його пов'язаність із конституційно-правовими гарантіями незалежності суддів Конституційного Суду України (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, пп. 2.4);

– контроль дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4; від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.3);

– рішення як вид актів Конституційного Суду України (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, пп. 2.2); неможливість оскарження рішень Конституційного Суду України, які ухвалені з питань його виключних конституційних повноважень, безвідносно до їх юридичної форми (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019); можливість перегляду Конституційним Судом України індивідуальних актів, ухвалених ним з підстав, передбачених частиною другою статті 149¹ Конституції України (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, пп. 2.4).

Конституціоналізм — необхідність обмеження державної влади як фундаментальне положення (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); фундаментальний принцип конституціоналізму (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9).

Конституція України — верховенство конституційних норм (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7; від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.3); пряма дія норм Конституції України (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.1; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); Конституція України як головне джерело національної правової системи (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.1); прийняття Конституції України від імені Українського народу (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); обмеження державної влади як функція Конституції України (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); винятки з конституційних норм (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, пп. 2.2); офіційне тлумачення положення статті 151² Конституції України, за яким рішення Конституційного Суду України не можуть бути оскаржені (від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019); умови відповідності приро-

ді та функціональному призначенню (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 8);

внесення змін до Конституції України — збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при внесенні змін до Конституції України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); необхідність при внесенні змін урахувати структуру Конституції України та зміст запропонованих змін (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); необхідність закріплення в Конституції України такої системи і організації поділу державної влади, яка повною мірою забезпечуватиме належну реалізацію прав і свобод людини і громадянина (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 8); недопустимість внесення змін до Конституції України з метою усунення неузгодженості її положень з положеннями закону (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11); заборона змінювати Конституцію України, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, як конституційна гарантія (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.1);

— можливість зміни засад діяльності органу державної влади, найменування, повноваження якого, його кількісний склад, порядок формування, суб'єкти призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо закріплені в Конституції України, виключно шляхом внесення змін до неї (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.2); можливість перерозподілу конституційної компетенції тільки шляхом внесення змін до Конституції України (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7; від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, пп. 2.2); недопустимість визначення законом будь-якого повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади всупереч конституційним приписам (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.8); будь-яка зміна повноважень Верховної Ради України (їх розширення, звуження, уточнення) має відбуватися у спосіб, який забезпечував би визначеність меж та змісту таких повноважень (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); недопустимість запровадження такого контролю за додержанням Конституції України, який суперечитиме Конституції України та може спричинити юридичну невизначеність (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); вимоги збалансованості конституційних повноважень органів державної влади, відповідності цих повноважень визначеним

Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); недопустимість наділення Президента України додатковими невластивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10, 13); недопустимість внесення змін, які передбачають обмеження конституційних повноважень органів виконавчої влади, їх незалежності (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10); необхідність дотримання домірності та збереження системності усіх положень Конституції України при внесенні змін щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.1, п. 2 р.ч.); відсутність потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.4); Конституція України має встановлювати чіткі та однозначні приписи, що народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.2, п. 2 р.ч.);

попередній конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Конституції України:

– законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) (від 5 лютого 2019 року № 1-в/2019);

– законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1) (від 2 квітня 2019 року № 2-в/2019);

– законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) (від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019);

– законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019);

– законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019);

– законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019)

– законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України

створювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019);

– законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019);

– законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019).

Корупція — представництво прокуратурою інтересів держави в суді у сфері боротьби з корупцією (від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019, пп. 2.3); свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України, в антикорупційній сфері (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3); обов'язок України як демократичної та правової держави забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1); покладення на фізичних осіб, які займаються діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції та не належать до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, додаткових до передбачених у частині другій статті 67 Конституції України обов'язків щодо декларування свого майнового стану та доходів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5); можливість вжиття державою заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5); протидія, умови протидії (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, пп. 2.2, п. 7);

– вимоги до передбачених законодавством антикорупційних заходів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1, 3.3, п. 4); вимоги до законодавчого регулювання при запровадженні державою контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх представників у разі їх залучення до виконання певних функцій

держави або місцевого самоврядування (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2, 3.3, 3.4*); вимога обґрунтованості потреби та наявності легітимної мети при законодавчому запровадженні обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів (*від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5*); допустимість передбачити законом як підставу для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність, та задекларованими законними доходами (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7*); вимоги до законодавчого формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення (*від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7*).

Кримінальне судочинство — обов'язок Верховної Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (*від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4*); вимоги до нормативного регулювання у сфері здійснення кримінального провадження щодо особи і позбавлення її у зв'язку з цим свободи (*від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2*); запобіжний захід у вигляді тримання під вартою (*від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2, 3, 4*); недопустимість застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на підставі суто формального судового рішення (у якому необхідність тримання під вартою обґрунтовується тяжкістю злочину) (*від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 4*); недопустимість нормативного регулювання обрання запобіжного заходу особам, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні окремих злочинів, за яким слідчий суддя, суд, зваживши відповідні ризики, обставини конкретної справи, не може застосувати до вказаних осіб інший, більш м'який, ніж тримання під вартою, запобіжний захід (*від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 4*).

Місьцеве самоврядування — принцип «добропорядного врядування» (good governance) (*від 5 червня 2019 року № 3-р(1)/2019*,

п. 4); обов'язок законодавця та інших органів публічної влади запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4); залучення інститутів громадянського суспільства, їх представників до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2); здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування влади в Україні, що походить від народу (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1).

Мова — статус української мови як державної (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 2, 4); забезпечення балансу між вивченням і застосуванням державної мови і вільним розвитком, використанням, захистом мов національних меншин та корінних народів України (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019); публічні сфери, в яких застосовується державна мова (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); прерогатива законодавця врегульовувати питання освітніх рівнів для навчання рідними мовами національних меншин чи їх вивчення, кількості годин такого навчання чи кількості годин для вивчення відповідної мови (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4).

Належне державне урядування (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11); принцип «добропорядного врядування» (good governance) (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4).

Народ — влада народу (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1; від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1); виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при внесенні змін до Конституції України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); захист етнокультурної ідентичності корінних народів України (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 3, 4);

можливість визначення в Конституції України народу суб'єктом законодавчої ініціативи (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1, п. 2 р.ч.).

Народний депутат України — збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при внесенні змін до Конституції України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); повноважні представники Українського народу у Верховній Раді України (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.2); звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.2); обов'язок голосувати особисто (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6); обов'язковість дотримання вимоги домірності у разі встановлення відповідальності народного депутата України за порушення конституційної вимоги голосувати особисто (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6); принцип вільного політичного мандата та його вислід — заборона будь-якого імперативного мандата (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7.1); недопустимість встановлення дострокового припинення повноважень народного депутата України як засобу забезпечення парламентської дисципліни (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8, 3.12).

Нацистський режим (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019); прийнятність, обґрунтованість та легітимність мети засудження законом нацистського режиму та комуністичного режиму і встановлення заборони на використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019); право України обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11, 14).

Національне антикорупційне бюро України (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10); неповноважність здійснювати представництво інтересів держави в суді у сфері боротьби з корупцією (від

5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.3); гарантії незалежності (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11); наділення Президента України правом утворювати Національне антикорупційне бюро України не узгоджується з фактом його існування (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11).

Незалежні регуляторні органи — утворення незалежних регуляторних органів, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначення на посади та звільнення з посад їх членів (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 1, 10, 11); Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10).

Органи державної влади — обов'язок забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3); обов'язок законодавця та інших органів публічної влади запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4); обов'язок державних органів згідно з принципом «добропорядного врядування» (good governance) у контексті скасування помилково наданого права на майно (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4); можливість зміни засад діяльності органу державної влади, найменування, повноваження якого, його кількісний склад, порядок формування, суб'єкти призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо визначено в Конституції України, виключно шляхом внесення змін до неї (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.2); недопустимість визначення законом будь-якого повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади всупереч конституційним приписам (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.8); обов'язок наділених державною владою суб'єктів діяти виключно згідно з закріпленими в Конституції України цілями їх утворення і у встановлених Основним Законом України межах (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); неконституційність і

незаконність будь-яких дій держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади або мати особливий статус, окремо визначений Конституцією України (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.2); принципи здійснення діяльності та повноважень (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 4, пп. 4.2); захист конституційних принципів і демократичних цінностей як обов'язок усіх органів державної влади (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 15); здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування влади в Україні, що походить від народу (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.1); межі здійснення повноважень (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 6); потреба обмежувати державну владу з метою забезпечення прав і свобод людини (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9, 10, 11);

– утворення органів державної влади, їх ліквідація – утворення будь-якого органу державної влади (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.2, 3.3); правовий статус новоутвореного органу державної влади (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.2); неконституційність утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.4); обов'язок Верховної Ради України, Президента України діяти згідно з приписами частини другої статті 19 Конституції України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); утворення незалежних державних органів та їх ліквідація (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11).

Органи місцевого самоврядування — обов'язок забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для

задоволення потреб та інтересів людини (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3); межі здійснення повноважень (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 6).

Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (посадова особа) — обов'язок наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); неконституційність і незаконність будь-яких дій держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1); допустимість передбачити законом як підставу для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність, та задекларованими законними доходами (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7); доведення вини посадової особи у вчиненні такого злочину, як незаконне збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7).

Плюралізм (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11); економічна свобода (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4); принцип багатоманітності суспільного життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3); обов'язок держави створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у різних сферах суспільного життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); недопустимість визнання державою обов'язковою будь-якої ідеології (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3).

Податки — повернення платникам податків надміру сплачених сум плати за землю (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019).

Політичні партії — неналежність Комуністичної партії Радянського Союзу і Компартії України у складі КПРС до політичних партій і громадських організацій у сенсі статей 15, 36, 37 Конституції України (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9);

нелегітимність та відсутність юридичного підґрунтя для легалізації в Україні політичної партії, в установчих, програмних та інших офіційних документах якої міститься заперечення засад конституційного ладу України, права Українського народу на власну незалежну державу, заклики до ліквідації української незалежної держави, порушення її територіальної цілісності або ж до іншої мети, що не відповідає демократичній сутності змісту Конституції України (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9); виборчий блок політичних партій (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7.1, 3.15).

Права і свободи людини і громадянина — обов'язок держави (органів публічної влади) створювати ефективні організаційно-правові механізми для реалізації конституційних прав і свобод (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1; від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3); розуміння положення частини третьої статті 22 Конституції України (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.1, 3.3); скасування конституційних прав і свобод (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2); конституційні заборони, які обмежують можливість законодавчого органу приймати рішення, що ставили б під сумнів або нівелювали зміст конституційних прав і свобод (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); принцип верховенства права як одна з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); порушення принципу поділу державної влади як загроза для забезпечення прав і свобод людини і громадянина (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); стале забезпечення фінансування судів, органів прокуратури є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3); утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 8, 9; від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.1); недопустимість втручання в права людини навіть за наявності легітимної мети всупереч вимозі домірності (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6);

обмеження — звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкод-

ного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина (від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019, пп. 3.1.2); звуження змісту та обсягу прав і свобод (від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019, п. 2, б); звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.1); допустимість обмеження (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4; від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3; від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.1; від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2, 4; від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019, п. 6; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.1, п. 3; від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6); вимоги до законодавчого регулювання у разі обмеження конституційних прав і свобод (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.4; від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.1, п. 3); зміна способу реалізації конституційного права не є його обмеженням (від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019, п. 6);

— заборона змінювати Конституцію України, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (частина перша статті 157 Конституції України) (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10, 11, 12, 13; від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.1);

у кримінальному процесі — гарантії захисту прав і законних інтересів особи (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 4); недопустимість звуження чи скасування таких гарантій, як презумпція невинуватості та право особи не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, стосовно окремих категорій осіб (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 4); право особи надавати докази своєї невинуватості лише за власним бажанням або не надавати їх взагалі (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); неприпустимість покладання на особу обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); вимога ясності та недвозначності закону, який передбачає кримінальну відповідальність (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3, 7); вимоги до законодавчого формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7).

Правові акти — дія нормативно-правового акта в часі (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 6); умови, за яких кримінально-правова норма має зворотну дію в часі (від 26 лютого 2019 року

№ 1-р/2019, п. 6); втрата чинності норми акта в попередній редакції з прийняттям нормативно-правового акта в новій редакції (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, п. 4); тимчасовий характер дії положень закону (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, п. 4).

Право власності — можливість обмеження (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, пп. 2.3); умови втручання у право власності (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, пп. 2.3); принцип «добропорядного врядування» (good governance) у контексті скасування помилково наданого права на майно (від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, п. 4); правовий режим власності (від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.4); визначення законами правового режиму власності (від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.2); врегулювання відносин у сфері набуття права власності на землю та користування нею (від 25 червня 2019 року № 8-р/2019, пп. 2.2, 2.3, 2.4); вільне набуття кожним права приватної власності на житлові об'єкти відповідно до закону (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, п. 3).

Право громадян брати участь в управлінні державними справами (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7); право особи бути кандидатом у народні депутати України на виборах та право за результатами виборів здійснювати владу як обраний народом представник у парламенті (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7, 3.8).

Право громадян вільно обирати і бути обраними — право на вільні вибори (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8); право голосувати за кандидата, який належить до «виборчого блоку політичних партій», або право бути самому кандидатом у народні депутати України на виборах від «виборчого блоку політичних партій» (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7); право особи бути кандидатом у народні депутати України на виборах та право за результатами виборів здійснювати владу як обраний народом представник у парламенті (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8).

Право кожного на належні, безпечні і здорові умови праці — встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок, які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настан-

ня віку, що дає право на пенсію за віком, є спеціальною гарантією щодо охорони праці і здоров'я жінок (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5).

Право кожної людини на вільний розвиток своєї особистості — обов'язок держави створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у різних сферах суспільного життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1).

Право на відпочинок — заборона звільнення працівника з ініціативи власника у період перебування такого працівника у відпустці (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2).

Право на житло (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019); гарантії здійснення (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.1); способи реалізації (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.1, 2.2); непов'язаність можливості реалізації права на житло з постійним проживанням особи у тому чи іншому населеному пункті (з місцем проживання) (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.1, 2.2).

Право на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — недопустимість запровадження правового регулювання, яке може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1).

Право на освіту — забезпечення балансу між вивченням і застосуванням державної мови і вільним розвитком, використанням, захистом мов національних меншин та корінних народів України (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019); право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4); прерогатива законодавця врегульовувати питання освітніх рівнів для навчання рідними мовами національних меншин чи їх вивчення, кількості годин такого навчання

чи кількості годин для вивчення відповідної мови (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4).

Право на особисте і сімейне життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.2); особисте життя особи (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.2; від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 4); сімейне життя (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.2); можливість розгляду покладення на особу, яка не уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язку з декларування (відповідно до вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII зі змінами) як втручання у приватне (особисте) і сімейне життя цієї особи (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.2, 3.5); можливість правомірного втручання в особисте і сімейне життя особи (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 4); можливість визнання обмежень, пов'язаних з доступом до професії, такими, що впливають на особисте життя (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 4).

Право на працю (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2, б); свобода праці (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2); реалізація права громадянина на працю (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2); трудовий договір (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2); можливість визнання обмежень, пов'язаних з доступом до професії, такими, що впливають на особисте життя (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 4); зміст права на працю (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2); вільний вибір праці (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2); умови встановлення будь-яких обмежень (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3); законодавча діяльність у сфері регулювання праці, зокрема щодо умов та порядку припинення трудових правовідносин (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2); принципи, на яких повинні ґрунтуватися трудові відносини (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.1); обов'язковість встановлення вичерпного переліку умов та підстав припинення трудових відносин (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.1); заборона на звільнення працівника з ініціативи власника в період тимчасової непрацездатності такого працівника як гарантія забезпечення права на працю (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2); закріплення в Конституції України права на соціальний захист сприяє виконанню обов'язку держави зі створення умов для реалізації громадянами права на працю (від

4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2); умови встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі працівників (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3); недопустимість дискримінації у реалізації працівниками трудових прав, порушення їх рівності у трудових правах та гарантіях (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3);

— контракт як особлива форма трудового договору (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2, 3); запровадження контрактної форми трудового договору творчих працівників державних та комунальних закладів культури (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2, 3); право сторін контракту виходити за межі сфери нормативного регулювання трудових правовідносин, передбачених законодавством України про працю, за умови відсутності погіршення юридичного становища працівника (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 2); зміна форми трудового договору з безстрокової на контрактну у зв'язку з прийняттям закону (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 4, 6); сфера укладення контракту (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3); недопустимість незастосування до працівників, які працюють відповідно до укладеного контракту, положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України та їх звільнення в день тимчасової непрацездатності або в період перебування у відпустці (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3).

Право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань — можливість обмеження законом (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 2, 11, 14); обґрунтування обмеження свободи вираження думки під час політичного виступу (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 14); прийнятність, обґрунтованість та легітимність мети засудження законом нацистського режиму та комуністичного режиму і встановлення заборони на використання їхньої символіки (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019).

Право на свободу об'єднання (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3); свобода об'єднання (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); обмеження права на свободу об'єднання та права об'єднань (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.4); свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3); принцип багатоманітності суспільного життя у визначенні засад

реалізації права на свободу об'єднання і встановлення інститутів громадянського суспільства (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3); вимоги до законодавчого регулювання у разі запровадження додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією права на свободу об'єднання (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); обов'язок об'єднань громадян та їх членів у своїй діяльності неухильно дотримувати вимог Конституції України (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1); невтручання держави як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.1).

Право на свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.3).

Право на свободу та особисту недоторканність (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.2, 2.4; від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2); право на свободу (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3; від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.2, 2.4; від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2; від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.3); потреба посиленних гарантій захисту (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.1); можливість обмеження (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.2; від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2);

– запобіжний захід у вигляді тримання під вартою (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4; від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 2, 3, 4); можливість окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою до ухвалення судового рішення у справі (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019); обов'язок Верховної Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4); недопустимість застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на підставі суто формального судового рішення (у якому необхідність тримання під вартою обґрунтовується тяжкістю злочину) (від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 4);

— вільне пересування і вибір місця проживання як гарантія свободи особи, умови її професійного та духовного розвитку (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.3).

Право на соціальний захист — вимоги до гарантування державою права (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.1, 3.3); можливість зміни державою механізму реалізації передбачених законами України соціально-економічних прав, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2, 3.3); вимоги до законодавчого регулювання у разі зміни умов соціального забезпечення (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2); закріплення в Конституції України права на соціальний захист сприяє виконанню обов'язку держави зі створення умов для реалізації громадянами права на працю (від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, пп. 2.2);

— обов'язок держави обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); можливість встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту громадян, які перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, тобто виконують військовий обов'язок, а також осіб, які втратили здоров'я внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та потребують його відновлення, постійної медичної допомоги й соціального захисту з боку держави (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); особливий соціальний статус осіб, на яких покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей, який не обмежено умовами й рівнем, встановленими у статті 46 Основного Закону України (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); спеціальний статус та особливі умови соціального захисту осіб, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1); недопустимість встановлення різного рівня соціального забезпечення різним категоріям військовослужбовців (у тому числі військовозобов'язаним під час участі у військових зборах), які брали безпосередню участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС та її наслідків (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.2);

право на пенсійне забезпечення — вимоги до гарантування державою права (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.1, 3.3); ко-

ригування юридичного регулювання у сфері пенсійного забезпечення (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.2); недопустимість порушення за будь-яких обставин сутності права на пенсійне забезпечення (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.1, 3.2, 3.3); пенсія за вислугу років, мета її призначення (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.3, 3.4); недопустимість встановлення віку виходу на пенсію окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.3, 3.4); встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок, які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); закріплення виключно на рівні закону питань пенсійного забезпечення, зокрема і порядку перерахунку призначеної пенсії, працівників прокуратури (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3).

Право на судовий захист (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1; від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); презумпція невинуватості як обов'язкова складова справедливого судового розгляду (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 4); обов'язок держави запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.1, 2.3); стале забезпечення фінансування судів, органів прокуратури є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3); належний соціальний захист працівників органів прокуратури є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3);

апеляційний перегляд справи — обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); забезпечення права на апеляційний перегляд справи (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); можливість обмеження доступу до суду апеляційної інстанції (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3);

— можливість окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою

до ухвалення судового рішення у справі (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019); обов'язок Верховної Ради України при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.4);

виконання рішень суду (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1); виконання судового рішення як складова права на судовий захист (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2); недопустимість правового регулювання щодо обов'язкового авансування початку примусового виконання судового рішення особою, на користь якої ухвалене це рішення, за яким обов'язок держави забезпечити виконання судового рішення перекладено на вказану особу (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019); позитивний обов'язок держави щодо забезпечення виконання судового рішення (від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2);

представництво в суді — представництво прокуратурою інтересів держави в суді у сфері боротьби з корупцією (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.3); неповноважність Національного антикорупційного бюро України здійснювати представництво інтересів держави в суді у сфері боротьби з корупцією (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.3); поняття «надання професійної правничої допомоги» та «представництво особи в суді» (від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019, пп. 2.2.1); гарантування участі адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом (від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019, пп. 2.2.1).

Право особи не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 4, 7).

Право підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист — можливість окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою до ухвалення судового рішення у справі (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019); ефективний судовий захист (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3).

Правосуддя (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); доступність правосуддя (від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, пп. 2.3); недопустимість застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на підставі суто формального судового рішення (у якому необхідність тримання під вартою обґрунтовується тяжкістю злочину) (від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, п. 4).

Представницька демократія — принцип вільного політичного мандата та його вислід — заборона будь-якого імперативного мандата (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.7.1); обов'язок народного депутата України голосувати особисто (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6).

Президент України — визначення повноважень виключно Конституцією України (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.5, 3.6; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11); принципи здійснення діяльності та повноважень (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.2); недопустимість встановлення невизначених меж повноважень Президента України (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, пп. 11, 12); виконання функцій, передбачених Конституцією України, які реалізуються через систему повноважень та їх складових, у тому числі й дискреційних (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9); недопустимість запровадження конкуренції компетенцій органів державної влади, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрації владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, пп. 9, 11);

— завдання створених Президентом України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення його повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.3); обов'язок діяти згідно з приписами частини другої статті 19 Конституції України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7); недопустимість наділення Президента України додатковими невластивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, пп. 10, 11, 13); наділення Президента України правом утворювати Національне антикорупційне бюро України не узгоджується з фактом його існування (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11);

– збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при внесенні змін до Конституції України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.7);

– право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України протягом одного місяця не було сформовано нової коаліції депутатських фракцій (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 2.1, п. 5); встановлення факту припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 3, 5).

Презумпція невинуватості (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 4, 5, 7); неприпустимість покладання на особу обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5, 7); сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 4, 5).

Принцип «добропорядного врядування» (good governance) (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4); принцип «добропорядного врядування» (good governance) у контексті скасування помилково наданого права на майно (від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019, п. 4); належне державне урядування (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 11).

Принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 5); дія нормативно-правового акта в часі (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 6); умови, за яких кримінально-правова норма має зворотну дію в часі (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 6).

Принцип поділу державної влади (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2; від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1, 3.2; від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, п. 5; від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.2, 2.3; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12); одна із засад конституційного ладу України (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1);

фундаментальне значення положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9, 10, 11); обов'язок наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, пп. 3.1);

– недопустимість запровадження нового інституту парламентських уповноважених (уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах»), що може призвести, зокрема, до дублювання чи перебирання функцій і повноважень інших суб'єктів владних повноважень (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1); уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури з метою додержання принципу поділу влади (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3); недопустимість делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3).

Принцип рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); небезпека застосування принципу абсолютної рівності у випадку регулювання соціальних прав (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); умови допустимості застосування диференційованого підходу до певних правовідносин, зокрема, залежно від дати набуття відповідного права (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок, які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); рівність громадян перед законом (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 3); конституційність правового регулювання, за яким встановлення привілеїв і додаткових обов'язків не пов'язане з ознаками, визначеними в частинах першій, другій статті 24 Конституції України (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 3); умови встановлення будь-яких обмежень

(від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3); рівність та недопустимість дискримінації особи (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2; від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3); принцип рівності в правах (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); дискримінація (від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, пп. 3.5); які дії не вважаються дискримінацією (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 3); порушення рівності конституційних прав і свобод (від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 3); рівність усіх людей у їхніх правах і свободах (від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019, пп. 2.1, 2.2; від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019, п. 3; від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 4; від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019, п. 3); принципи рівності і справедливості (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, пп. 4.2); допустимість встановлення Конституцією України та законами України певних кваліфікаційних вимог (від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019, пп. 2.3).

Прокуратура — встановлення Конституцією України вичерпного переліку повноважень (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); неможливість зміни основного цільового призначення прокуратури, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); представництво прокуратурою інтересів держави в суді у сфері боротьби з корупцією (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.3); недопустимість передачі законом повноважень прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлених Основним Законом України, будь-яким іншим державним органам (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); недопущення свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо; обов'язок прокуратури щодо обґрунтування необхідності такого втручання (від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019, пп. 2.2); уникнення втручання інших органів влади, зокрема виконавчої, в діяльність прокуратури з метою додержання принципу поділу влади (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3); стале забезпечення фінансування органів прокуратури, належного соціального захисту їх працівників та осіб, які вийшли на пенсію (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3); закріплення виключно на рівні закону питань пенсійного забезпечення, зокрема і порядку перерахунку призначеної пенсії, працівників прокуратури (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3).

Республіка — форма державного правління (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 10).

Свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.3); неузгодженість з частиною першою статті 33 Конституції України законодавчої вимоги щодо постійного проживання у даному населеному пункті як передумови реалізації особою свого конституційного права на житло, зокрема у спосіб вступу у члени житлово-будівельного кооперативу для його будівництва (від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019, пп. 2.3).

Суд — стале забезпечення фінансування судів (від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019, пп. 2.3).

Територіальна цілісність — тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також частини Донецької та Луганської областей (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 11, 14).

Територіальний устрій України — зміна власної назви однієї з областей України як одиниці системи адміністративно-територіального устрою України (від 5 лютого 2019 року № 1-в/2019, пп. 2.1.1; від 2 квітня 2019 року № 2-в/2019, пп. 2.1.1).

Узурпація — узурпація державної влади комуністичним режимом (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 9); узурпація самопроголошеними органами, які підконтрольні Російській Федерації, владних функцій на тимчасово окупованих територіях (від 16 липня 2019 року № 9-р/2019, п. 14); запобігання узурпації державної влади та виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (від 13 червня 2019 року № 5-р/2019; від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1; від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9).

Українська нація — державотворча роль української нації (від 16 липня 2019 року № 10-р/2019, п. 2).

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — недопустимість запровадження правового регулювання, яке може

призвести до звуження сфери діяльності, обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України (від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, пп. 2.1).

Фінансовий контроль — фінансовий контроль об'єднань громадян або окремих осіб, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, та не здійснюють публічних владних повноважень, не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019); можливість розгляду покладення на особу, яка не уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язку з декларування (відповідно до вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII зі змінами) як втручання у приватне (особисте) та сімейне життя цієї особи (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.2); вимоги до законодавчого регулювання при запровадженні державою контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх представників у разі їх залучення до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.2, 3.3, 3.4); можливість вжиття державою заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 3.5); вимоги до заходів фінансового контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх членів, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, п. 4).

Форма державного правління (від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, п. 9, 10, 11).

Юридична відповідальність — конституційні положення, якими встановлені принципи юридичної відповідальності (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7); відповідність природи санкції тяжкості правопорушення (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8);

— допустимість передбачити законом як підставу для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій дер-

жави або місцевого самоврядування відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність, та задекларованими законними доходами (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7); обов'язок України як демократичної та правової держави забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення (від 6 червня 2019 року № 3-р/2019, пп. 2.1);

– обов'язковість дотримання вимоги домірності у разі встановлення відповідальності народного депутата України за порушення конституційної вимоги голосувати особисто (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.6); недопустимість встановлення дострокового припинення повноважень народного депутата України як засобу забезпечення парламентської дисципліни (від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019, пп. 3.8, 3.12);

кримінальна відповідальність — умови криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, пп. 2.2); вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 3, 7); недопустимість включення до складу юридичної норми, яка передбачає кримінальну відповідальність, процесуальних юридичних приписів (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); недопустимість запровадження правового регулювання, яке уможливорює обвинувачення, що ґрунтується на припущеннях (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); недопустимість такого законодавчого визначення незаконного збагачення як злочину, яке уможливорює перекладення обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів зі сторони обвинувачення (держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого) (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 5); вимоги до законодавчого формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, п. 7).

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
PREFACE	15

ВИСНОВКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) від 5 лютого 2019 року № 1-в/2019 в справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	27
--	----

<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated February 5, 2019 No. 1-v/2019</i>	31
--	----

2) від 2 квітня 2019 року № 2-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області) (реєстр. № 9310-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	33
--	----

<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated April 2, 2019 No. 2-v/2019</i>	37
---	----

3) від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	39
--	----

<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated October 29, 2019 No. 3-v/2019</i>	43
--	----

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Мельника М. І.*

стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019	45
---	----

<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	51
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	61
4) від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	
	64
<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated October 31, 2019 No. 4-v/2019</i>	
	68
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	70
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради	

України про надання висновку щодо відповідності законо-
проекту про внесення змін до Конституції України (щодо
скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України 79

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Мельника М. І.*

стосовно Висновку Конституційного Суду України від
31 жовтня 2019 року № 4-в/2019 82

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у
справі за конституційним зверненням Верховної Ради
України про надання висновку щодо відповідності законо-
проекту про внесення змін до Конституції України (щодо
скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України 89

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у
справі за конституційним зверненням Верховної Ради
України про надання висновку щодо відповідності законо-
проекту про внесення змін до Конституції України (щодо
скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України 104

5) від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019 у справі за
конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроєк-
ту про внесення змін до статті 93 Конституції України
(щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України 113

*Summary to the Opinion of the Constitutional Court of
Ukraine dated November 13, 2019 No. 5-v/2019 120*

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України від
13 листопада 2019 року № 5-в/2019 122

<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І.</i> стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019	130
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.</i> стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності за- конопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.	144
6) від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України . . .	152
<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated November 20, 2019 No. 6-v/2019</i>	160
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.</i> стосовно Висновку Конституційного Суду Украї- ни у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.	163
7) від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 у справі за кон- ституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антико-	

рупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 170

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 7-v/2019 188

8) від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 192

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 16, 2019 No. 8-v/2019 205

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 208

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 213

9) від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про

надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 215

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine dated December 24, 2019 No. 9-v/2019 230

Збіжна думка судді Сергія Головатого
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа № 2-247/2019(5579/19) (Висновок Конституційного Суду України № 9-в/2019 від 24 грудня 2019 року) 235

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 261

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 26, 2019 No. 1-r/2019. 275

Окрема думка судді Конституційного Суду України
Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 280

Окрема думка судді Конституційного Суду України
Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депу-

татів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 287

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 295

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 308

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 314

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України 330

Розбіжна думка судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України (справа № 1-135/2018(5846/17) (Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019) 340

<i>Розбіжна думка судді Сергія Головатого</i> у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368 ² Кримінального кодексу України (справа № 1-135/2018(5846/17) (Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019) (оновлена й доповнена 11 березня 2019 року) 345
2) від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» 376
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 25, 2019 No. 1-r(II)/2019</i>	. 384
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Городовенка В. В.</i> стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» 386
3) від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) 390
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated May 15, 2019 No. 2-r(II)/2019</i>	. 398
4) від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне	

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР 429

5) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019 у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п’ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII 433

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 5, 2019 No. 3-r(I)/2019 447

6) від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Консти-

туції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 450

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 5, 2019 No. 4-r(II)/2019. 457

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 460

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019 469

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 473

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституцій-

ності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 483

7) від 6 червня 2019 року № 3-р/2019 у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» . 498

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 6, 2019 No. 3-r/2019 514

8) від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України 519

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 4-r/2019. 532

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України 536

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України 549

9) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) 553

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 13, 2019 No. 5-r/2019. 569

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) . 573

10) від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 577

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 20, 2019 No. 6-r/2019. 589

<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Гультая М. М.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»593
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Колісника В. П.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019609
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019613
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»621
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (консти-	

туційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 635

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 645

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 657

11) від 25 червня 2019 року № 7-р/2019 у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України 660

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 25, 2019 No. 7-r/2019. 669

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України 672

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України 678

12) від 25 червня 2019 року № 8-р/2019 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 681

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 25, 2019 No. 8-r/2019. 691

13) від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII зі змінами 694

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 12, 2019 No. 5-p(I)/2019. 706

14) від 16 липня 2019 року № 9-р/2019 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» 710

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 16, 2019 No. 9-р/2019 724

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» 727

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» 758

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» 762

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Шаптали Н. К.*

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» 767

15) від 16 липня 2019 року № 10-р/2019 у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» 770

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 16, 2019 No. 10-r/2019 781

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Шаптали Н. К.*

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» 786

16) від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України 792

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated September 4, 2019 No. 6-r(II)/2019 799

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України 802

17) від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України 810

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 2, 2019 No. 11-r/2019 820

18) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення ча-

стини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII 823

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 13, 2019 No. 7-r(II)/2019. 829

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII 832

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII 838

19) від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР 841

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 20, 2019 No. 12-r/2019. 848

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР 850

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК 853

Офіційне видання

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
ВИСНОВКИ

2019

Книга 17

Комп'ютерна верстка Т. М. Безверхої

Підписано до друку 03.06.2020. Формат 60х90/16.
Папір офс. Гарнітура Newton.
Ум. др. арк. 57,38. Обл.-вид. арк. 51,04
Наклад 250 прим. Зам. 514.

Видавець ТОВ «505»
10014, м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а
тел.: 38 (0412) 422-106, e-mail: book_druk@i.ua

Верстка, друк та палітурні роботи ТОВ «505»
м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а
тел.: (0412) 422-106, e-mail: book_druk@i.ua

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції України
серія ДК № 5609 від 21.09.2017 р.*