

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Тупицького О.М. стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ 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

Велика палата Конституційного Суду України 2 квітня 2020 року постановила Ухвалу № 2-уп/2020 (далі – Ухвала) про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ 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 (далі – Закон).

Керуючись статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“, § 74 Регламенту Конституційного Суду України, вважаю за необхідне викласти окрему думку.

I.

У пункті 2 мотивувальної частини Ухвали зазначено таке: „Аналіз, здійснений Великою палатою Конституційного Суду України під час розгляду матеріалів конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону, дає підстави для висновку про те, що конституційне подання не відповідає вимогам частини третьої статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“, оскільки не містить обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України „Про Конституційний Суд України“, є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження згідно з пунктом 3 частини першої статті 62 цього закону.

За частиною четвертою статті 63 Закону України „Про Конституційний Суд України“ сенат Конституційного Суду України чи Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону. Таким чином, конституційне провадження у цій справі підлягає закриттю“.

Такий підхід Великої палати Конституційного Суду України до вирішення питання закриття конституційного провадження у справі навряд чи дозволить суспільству усвідомити мотиви, через які Конституційний Суд України дійшов висновку про необґрунтованість конституційного подання.

Закон України „Про Конституційний Суд України“ встановлює вимоги до структури рішень та висновків Конституційного Суду України (статті 89, 90), а щодо ухвал лише визначає, що такі акти постановляються для вирішення питань, пов'язаних із відкриттям, відмовою у відкритті, закриттям провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ (стаття 86). Між тим, Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 2 Закону України „Про Конституційний Суд України“).

Отже, суто формально Конституційний Суд України зобов'язаний забезпечувати обґрунтованість лише своїх рішень та висновків. Проте його акти у формі ухвал також мають бути належно вмотивованими, щоб відобразити діяльність, що здійснюється Конституційним Судом України на виконання обов'язку повного і всебічного розгляду справ.

Таким чином, ухвали Конституційного Суду України, зокрема про закриття конституційного провадження у справі, мають містити докладний аналіз принаймні основних доводів суб'єкта права на конституційне подання та їх оцінку.

Належне обґрунтування Конституційним Судом України усіх своїх актів забезпечуватиме не лише довіру громадськості до самої інституції та її діяльності, а й, зважаючи на роль цих актів у правовій системі України, сприятиме формуванню у суспільства конституційної правосвідомості.

II.

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 54 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають статтям 6, 8, 19, 21, 24, 58, 63, 83, 84, 89, 91 Конституції України (є неконституційними), положення пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону, згідно з якими „підпункти 11–27, 45 пункту 7 § 1 цього розділу вводяться в дію через три місяці після набрання чинності цим Законом, не мають зворотної дії в часі та застосовуються до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін“.

Автори клопотання стверджують, що під час розгляду та ухвалення Закону відбулися численні порушення парламентської процедури всупереч статтям 6, 8, 19, 83, 84, 89, 91 Конституції України.

Крім того, народні депутати України вважають, що положення пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону встановлюють заборону застосування ряду норм Кримінального процесуального кодексу України (далі – Кодекс), викладених у редакції цього Закону, до певної категорії справ, що суперечить статтям 21, 24, 58, 63 Конституції України.

1.1. Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 26 квітня 2018 року відкрила конституційне провадження у цій справі.

2. Згідно з частиною першою 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.

Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення частин другої, третьої статті 84, частин другої, четвертої статті 94 Конституції України, зазначив, що порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними (частина перша статті 152 Конституції України) (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Отже, недотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та іншого акта Верховної Ради України є самостійною (автономною) підставою для визнання його неконституційним. Проте, стверджуючи про порушення зазначеної процедури, народні депутати України просять визнати неконституційним лише один підпункт із шести розділів Закону.

Виходячи з приписів частини першої статті 152 Основного Закону України твердження суб'єкта права на конституційне подання стосовно порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законом України можуть братися до уваги тільки в тому випадку, коли перед Конституційним Судом України порушується питання щодо перевірки на конституційність закону України в цілому, а не його окремих положень.

З огляду на викладене немає необхідності оцінювати твердження 54 народних депутатів України стосовно порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону, оскільки вони оспорюють не Закон у цілому, а його окремі положення – положення пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону.

За частиною третьою статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“ у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначаються акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити акт (його окремі положення), а також обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Наведене дозволяє дійти висновку, що конституційне подання в частині тверджень про порушення парламентської процедури під час розгляду та ухвалення Закону не відповідає вимогам щодо обґрунтованості, встановленим частиною третьою статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

3. У конституційному поданні також стверджується, що положення пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону не відповідають ряду норм розділу II „Права, свободи та обов’язки людини і громадянина“ Конституції України, зокрема її статтям 21, 24, 58, 63, оскільки порушують „рівність у правах громадян, конституційну гарантію на пом’якшення кримінальної відповідальності та право на захист“.

Обґрунтовуючи свою позицію, народні депутати України зазначають, що всупереч нормам статей 5, 9 Кодексу оспорювані положення Закону встановлюють заборону зворотної дії у часі норм Кодексу у редакції підпунктів 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону та забороняють їх застосування до справ, в яких відомості про кримінальне правопорушення були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань до введення цих підпунктів у дію. Як наслідок, учасники справ, в яких відомості про кримінальне правопорушення внесені до зазначеного реєстру у різний час, „нерівні у правах“, „безпідставно обмежені в наявності рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за

змістом та обсягом конституційних прав і свобод“, на порушення статей 21, 24 Конституції України.

Також, на думку авторів клопотання, приписи Кодексу в редакції вказаних підпунктів Закону фактично пом'якшують кримінальну відповідальність, адже передбачають закриття кримінального провадження зі спливом строків досудового розслідування, зокрема якщо особі не було повідомлено про підозру. Тому встановлені оспорюваними положеннями Закону заборона щодо зворотної дії таких приписів у часі та вимога щодо їх застосування до справ, у яких відомості про кримінальне правопорушення внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань після введення цих приписів в дію, суперечать статті 58 Конституції України.

У клопотанні йдеться про те, що заборона застосування низки норм Кодексу, викладених у редакції Закону, до справ, в яких відомості про кримінальне правопорушення внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань до введення цих норм у дію, порушує й право підозрюваного, обвинуваченого на захист, гарантоване частиною другою статті 63 Конституції України, оскільки ці особи „не зможуть скористатися нормами про те, щоб їх справа розглядалася в належний термін“.

3.1. Вивчаючи наведені питання, насамперед слід звернути увагу на те, що відповідна аргументація народних депутатів України ґрунтується на твердженні про те, що пункт 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону встановлює заборону зворотної дії у часі норм Кодексу в редакції підпунктів 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону та забороняє їх застосування до справ, в яких відомості про кримінальне правопорушення були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань до введення цих підпунктів у дію.

Підпунктами 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону внесено зміни принаймні до шести різних інститутів кримінального процесуального законодавства, які регулюють відносини з досудового розслідування кримінальних правопорушень та їх судового розгляду. Зокрема, положеннями

названих підпунктів запроваджено додаткові гарантії участі захисника та адвоката під час проведення обшуку, встановлено обов'язковий судовий контроль за призначенням експертних досліджень, подовженням строків досудового розслідування, а також на вимогу сторони захисту – за дотриманням цих строків та рядом рішень і дій сторони обвинувачення, тобто *prima facie* розширено зміст та обсяг прав підозрюваного на захист, у тому числі й судовий, та розумний строк розгляду справи.

3.2. Оспорюваний пункт 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону є трискладовим. Перший припис цього пункту визначає строк введення в дію положень Кодексу, змінених підпунктами 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону, і конституційність цього припису народні депутати України не оспорюють. Другий припис встановлює, що такі положення Кодексу „не мають зворотної дії в часі“, а третій – що вони „застосовуються до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін“.

У конституційному поданні фактично стверджується про неконституційність двох останніх приписів як таких, що, на думку авторів клопотання, забороняють зворотну дію зазначених норм Кодексу у часі та їх застосування до справ, у яких досудове розслідування було розпочате до введення цих норм у дію.

3.3. Слід звернути увагу, що у формулюванні оспорюваного пункту Закону не міститься заборони щодо прямої дії у часі положень Кодексу, викладених у редакції підпунктів 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону, у досудових розслідуваннях, розпочатих до введення цих підпунктів у дію.

Крім того, згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України судочинство, діяльність прокуратури, органів досудового розслідування визначаються виключно законами України.

За юридичною позицією Конституційного Суду України конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп).

Кодексом передбачено, що порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України, яке складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу та інших законів України (стаття 1); процесуальна дія проводиться, а процесуальне рішення приймається згідно з положеннями Кодексу, чинними на момент початку виконання такої дії або прийняття такого рішення (частина перша статті 5).

За частиною третьою статті 9 Кодексу закони та інші нормативно-правові акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, повинні відповідати Кодексу; при здійсненні кримінального провадження не може застосовуватися закон, який суперечить Кодексу.

Отже, питання дії кримінального процесуального законодавства у часі чітко та однозначно врегульоване Кодексом, зокрема застосування законів України, які суперечать Кодексу, є неможливим. Тому твердження авторів клопотання про те, що положення пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону урегульовують зазначене питання по-іншому, всупереч приписам частини першої статті 5, частини третьої статті 9 Кодексу, та унеможливають застосування положень Кодексу, викладених у редакції підпунктів 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону, під час здійснення досудових розслідувань, які були розпочаті до введення цих підпунктів у дію та не є закінченими, слід вважати безпідставним припущенням.

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що припущення не можуть вважатися обґрунтуванням (ухвали Конституційного Суду України від 17 лютого 2009 року № 5-у/2009, від 27 січня 2010 року № 2-у/2010, ухвали

Великої палати Конституційного Суду України від 13 листопада 2018 року № 69-у/2018, від 19 березня 2019 року № 11-у/2019, від 27 січня 2020 року №2-у/2020).

3.4. Стосовно тверджень народних депутатів України про неконституційність положень пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону, які забороняють зворотну дію підпунктів 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону в часі та встановлюють особливості їх застосування, слід взяти до уваги, що за частиною першою статті 58 Основного Закону України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Зазначена норма Конституції України закріплює один із найважливіших загально визнаних принципів сучасного права – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі; це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності; закріплення вказаного принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта; принцип незворотності дії в часі поширюється також на Конституцію, яка є Основним Законом держави (преамбула Конституції України); виняток з цього принципу допускається лише у випадках, коли закони та інші нормативно-правові акти пом'якшують або скасовують відповідальність особи (частина перша статті 58 Конституції України) (абзаци перший – четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп).

Інтерпретуючи частину першу статті 58 Основного Закону України, Конституційний Суд України також зазначав, що 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 другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99); суть зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що їх приписи поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності, за умови, якщо вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000).

Отже, зворотна дія в часі може надаватися лише тим нормам, які безпосередньо визначають обсяг юридичної відповідальності суб'єкта конституційних прав і свобод.

3.5. Положення підпунктів 11–27, 45 пункту 7 § 1 розділу 4 Закону передбачають зміни до статей Кодексу, які обсягу юридичної відповідальності особи не визначають.

Відповідно, позиція народних депутатів України про те, що положення пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону стосовно дії його названих підпунктів у часі та особливостей їх застосування суперечать статті 58 Конституції України, сформульована без урахування вимог цього конституційного припису та усталеної практики його інтерпретації Конституційним Судом України.

Отже, клопотання народних депутатів України в частині невідповідності положень пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону вимогам статті 58 Конституції України є явно необґрунтованим.

4. Аналіз, який був проведений Конституційним Судом України під час розгляду матеріалів конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 § 2 „Прикінцеві положення“ розділу 4 Закону, але не відображений в Ухвалі, дав підстави для висновку, що

конституційне подання у цілому не відповідає вимогам частини третьої статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

Таким чином, Велика палата Конституційного Суду України правильно застосувала норми пункту 3 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України „Про Конституційний Суд України“, заклавши конституційне провадження у справі.



Судія
Конституційного Суду України

О. М. ТУПИЦЬКИЙ